PRB 00–02E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

HOMELESSNESS: THE U.S. AND CANADIAN EXPERIENCE

Jean Dupuis
Economics Division

12 September 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

A BRIEF HISTORY OF HOMELESSNESS IN THE UNITED STATES 1

"OLD" AND "NEW" HOMELESSNESS 6

STRUCTURAL ASPECTS OF HOMELESSNESS 8

A. The Decline of Affordable Housing Stock 8
B. Rent Control and Other Regulatory Constraints on Housing Markets 11
1. Rent Controls 11
2. Other Regulatory Constraints 14
C. The Disappearance of the Casual Labour Market 15
D. Deinstitutionalization 16
E. The Crack Cocaine Epidemic 19

HOMELESSNESS AND POVERTY – THE CANADIAN EXPERIENCE 21

HOMELESSNESS IN CANADA TODAY 24

CONCLUSION 27

101-06468/

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOMELESSNESS: THE U.S. AND CANADIAN EXPERIENCE

Although homelessness is a persistent manifestation of urban poverty, in recent years it has become the focus of increased attention by politicians, social scientists, urban planners and activists. What are the forces that promote homelessness and why this sudden interest in it?

This paper will attempt to identify the root causes of homelessness by comparing the U.S. and Canadian experiences, especially from the perspective of prominent Canadian and U.S. experts on homelessness and housing. It will suggest several of the influences that may have contributed to the rise of homelessness and brought it into current prominence. Differences between the characteristics of earlier and contemporary homeless populations will also be described.

A BRIEF HISTORY OF HOMELESSNESS IN THE UNITED STATES

Throughout U.S. history, the population has contained a sizeable segment of homeless persons. During colonial times, the homeless and destitute received very little sympathy and were sometimes driven out of towns and villages or shunted from community to community, lest they become a serious burden on the relief rolls.

At the end of the U.S. Civil War, released war veterans joined migrant workers to swell the homeless population. Migrant groups of hoboes drifted from town to town in search of shelter and employment. Like homeless people today, they were often treated with suspicion and distrust. Public policy, where any existed, often consisted of warning them to leave town or putting them temporarily in jail.

The consequences of such societal attitudes were severe, given the absence in those days of a "safety net" to protect families against unemployment. In the nineteenth century, the loss of a job – or the death or incapacitation of the household's wage earner – introduced a real risk of destitution. Peter Rossi[1] notes that communities made a distinction between local homelessness, where families and individuals known to the community fell upon hard times, and transient homelessness, usually involving single persons believed to be homeless as a result of their irresponsible lifestyle. Unattached homeless individuals attracted scorn, while destitute families received more sympathetic treatment.

In the late nineteenth century, homelessness became institutionalized and concentrated in the poorer sections of industrial cities, known as Skid Row. These areas – with their collection of cheap hotels, religious missions and flop houses – were integral components of the urban economy, providing cheap, unskilled manual labour to factories, lumber mills and railroad yards.

The Skid Row population continued to grow until the early decades of the twentieth century, when mechanization of industrial processes – particularly in earth moving and materials handling – reduced the demand for unskilled labour, leaving the Skid Row population without a market for its services.

The Great Depression in the 1930s saw the collapse of economic activity and a substantial jump in unemployment, which lasted for more than a decade and at one point affected 25% of the workforce.[2] Many were compelled to leave their homes and communities in search of job opportunities elsewhere; as a result, the number of the homeless swelled. Attempts were made to enumerate its size during the Depression years: according to these estimates, the homeless population ranged between 200,000 to more than 1.5 million individuals. Rossi notes that this figure is very similar to contemporary estimates of today's homeless (between 350,000 and several million).[3] The U.S. population was smaller then, however, so the homeless population represented a larger fraction of the total population than it does today.

---

(1) Peter H. Rossi, *Without Shelter: Homelessness in the 1980s*, New York: Priority Press Publications, 1989.

(2) Michael Parkin, *Economics*, Addison-Wesley, 1980, p. 573.

(3) Rossi (1989), p. 7.

Urban centres acted as magnets to people seeking employment. Many cities were swamped as a result of this migration, and poorer neighbourhoods saw their populations grow substantially. Because the homeless were often too numerous to be properly housed, authorities had to resort to various types of emergency housing, sometimes even jails. Some cities simply moved the homeless into camps in rural areas; many transients themselves built improvised shanty-towns on the outskirts of cities.

During the Second World War, as the homeless were absorbed into the armed forces and war industries, the problem virtually disappeared. In certain quarters there were fears that economic stagnation would return by the end of the war, and with it unemployment and homelessness. However, the accumulated private savings, the rapid conversion of military industries into civilian production, and a pent-up demand for private goods and services led to a post-war economic boom that kept the rates of unemployment and homelessness very low.

In the following decades, Skid Row areas – with their collection of establishments and businesses catering to a poor and aging population – slowly contracted, and their role in a modern urbanized economy became progressively marginalized. Many social scientists believed that these areas would eventually disappear completely from the urban landscape.

In the late 1950s, academic interest in Skid Row areas and their inhabitants resumed as the renewal of city centres compelled many urban planners and municipal authorities to confront the problems of older and poorer neighbourhoods. The focus was on finding out as much as possible about Skid Row areas and how their populations would fare once the areas were demolished to make way for urban renewal.

During the late 1950s and 1960s, many attempts were made to estimate the size of the homeless population in various urban centres. Rossi mentions a 1963 study by Donald Bogue[4] which used 1958 census data to count some 12,000 homeless persons in Chicago alone; he estimated that approximately 200,000 homeless, mostly elderly men, lived in the 41 largest U.S. cities. Another study done in 1960 by Bahr and Caplow[5] listed about 8,000 homeless men living in New York's Bowery, and 30,000 additional homeless persons living

---

(4) Donald Bogue, *Skid Row in American Cities*, Chicago: Community and Family Studies Centre, University of Chicago, 1963.

(5) Howard Bahr and Theodore Caplow, *Old Men Drunk and Sober*, New York: New York University Press, 1974.

elsewhere in the city. Another homeless count[6] listed 2,000 homeless persons in Philadelphia.[7]

Despite the economic expansion of the period, homelessness persisted. As Rossi stated:

> The Skid Rows may well have been dying out; indeed, given the advanced age of the residual Skid Row population, the impending demise of Skid Row was widely and confidently predicted. But it was obvious that the final death throes would be neither merciful nor swift.[8]

In the 1950s, the notion of homelessness differed considerably from the one used today. At that time, homelessness implied more the lack of support, whereas today the term implies deprivation of shelter. In fact, most of the homeless men in Bogue's study had stable shelter of one sort or another. Four-fifths rented windowless cubicles in flophouse hotels on a daily (or nightly) basis. These cubicles were small, partitioned spaces sometimes just large enough to accommodate a cot. The remaining fifth lived in private rooms in inexpensive single-room-occupancy (SRO) hotels or in mission dormitories. According to Bogue, only a small minority of homeless men actually lived on the street. Other studies made the same observation.

The studies were also remarkably similar in their other findings. They described the Skid Row population as very homogeneous, consisting mostly of white men whose median age was 50. Of these men, one-quarter were Social Security pensioners stretching their meagre benefits by renting the cheapest accommodation available. Another one-quarter suffered from

---

(6) Leonard Blumberg, Thomas Shipley, and Irving Shandler, *Skid Row and its Alternatives*, Philadelphia: Temple University Press, 1973.

(7) Given the methodological difficulties and opposing viewpoints involved, it is a very difficult and often controversial exercise to establish an accurate count of the homeless population (see Lyne Casavant's "Counting the Homeless," Module on Homelessness, PRB 99-1E, Parliamentary Research Branch, 8 January 1999). Nevertheless, it is interesting to contrast the above studies with more recent attempts at enumerating the nationwide homeless population. A 1984 report put the U.S. homeless population at between 250,000 and 300,000 (U.S. Department of Housing and Urban Development, "A Report to the Secretary on the Homeless and Emergency Shelters," Washington, D.C., H.U.D., 1984). A 1986 study set the nationwide count at 350,000 persons (Richard Freeman and Brian Hall, "Permanent Homelessness in America," Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, August 1986). At the other end of the spectrum of population estimates, the National Coalition for the Homeless puts the figure somewhere between 1.5 to 3 million individuals.

(8) *Ibid.*, p. 9.

chronic alcoholism. The remaining half of the Skid Row population was composed of the physically disabled (20%), chronically mentally ill persons (20%), and those suffering from what was then called "social maladjustment" (10%).

With the exception of the pensioners, most Skid Row residents earned their living through menial low-paid employment. Those without work could find shelter and food in municipal shelters and mission dormitories, considered to be the least desirable forms of housing.

Finally, Bogue's study noted the social isolation of Skid Row inhabitants. Virtually all of the men were unmarried and most had never been married. Though many had families, the study noted that the ties of kinship were very tenuous. Some claimed to have friends but these relationships were very superficial.

Other studies confirmed that the Skid Row population was characterized by:

1) extreme poverty, arising from unemployment or sporadic employment, chronically low earnings and low levels of government assistance;

2) disability, arising from advanced age, alcoholism, and physical or mental illness; and

3) social disaffiliation, and tenuous ties to family and kin, with few and no friends.[9]

Many social scientists noted the disappearance of the casual labour market and the end of the economic function of Skid Row along with the progressive mechanization of low-skilled jobs. However, Skid Row areas did not disappear altogether, as many academics had predicted. In most cities, smaller versions of them grew up near areas with SRO hotels and rooming houses.

In the late 1960s and early 1970s, many U.S. cities underwent considerable physical transformation and renewal in which much of the older and cheaper housing stock was being torn down or converted into more profitable structures/uses such as office buildings and parking lots. At the same time, the U.S. federal government passed legislation improving the amount and coverage of social security benefits for the elderly and the physically and mentally

---

(9) *Ibid.*, p. 11.

handicapped. These expanded benefits, together with the provision of subsidized public housing, enabled some of the Skid Row population to move into more adequate housing.

"OLD" AND "NEW" HOMELESSNESS

In the 1980s and 1990s, important modifications to the urban economy, housing markets, public policy, and demographic trends acted to transform the nature and characteristics of homelessness as described in the preceding section of this paper. Rossi has identified the differences and similarities in the old and new homeless populations.[10]

The most striking difference is the visibility and number of the homeless today. No longer confined to poor neighbourhoods, people living and sleeping on the street or in public places such as bus terminals and railroad stations have become a commonplace sight in most cities. In the past, the "homeless" managed in one way or another to find nightly shelter; the new homeless clearly suffer more severely from housing deprivation.

Another difference is that today's homeless population is on average considerably younger and more varied in terms of gender and ethnic representation. In Bogue's 1958 study of the homeless in Chicago, women accounted for about 3% of Skid Row residents. In a 1985-1986 study carried out in the same city, women made up almost one-quarter of the homeless population, a statistic confirmed by other recent surveys.

The racial composition of the homeless has also changed considerably over time, from being predominantly white – 82% on Chicago's old Skid Row – to being more racially mixed. Among the new homeless, racial and ethnic minorities are heavily represented. In one study of Chicago, 54% of the homeless were black. In most cities, other ethnic minorities – principally Hispanics and Native Americans – are also represented disproportionately among the homeless, with the precise ethnic mix apparently determined by the ethnic composition of the local poor.

In the past, most Skid Row inhabitants (other than pensioners) could find enough sporadic employment to give them enough income to secure some kind of accommodation.

---

(10) *Ibid.*, pp. 13-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

However, the new homeless are largely unemployed (97%, according to one study), and much poorer as a result.

In spite of all these differences between the old and new homeless populations, the similarities are even more striking. Both groups demonstrate extreme poverty, intermittent and unpredictable income (if any), inability to afford stable and adequate housing, a high percentage of mental and/or physical disabilities, and a higher likelihood of alcoholism and drug abuse.

Finally, Rossi makes an interesting comparison between the homeless and those who are extremely poor but domiciled. Although some estimates of the total number of homeless people barely exceed one million individuals, the number of the poor stands at around 35 million; thus, the number of poor exceeds the number of homeless by a very wide margin.

In attempting to explain this finding, Rossi goes on to define what he calls the *extremely poor*: those whose household annual income is equal to or less than the median income of poverty households (52% of the official U.S. poverty level). In 1980, the U.S. federal government defined the poverty line as $8,414 per year; the extremely poor family of four had an annual income of $4,396, or $3 per person per day. According to this criterion, the number of the extremely poor was around 17 million in 1980 – still far more than the number of the homeless. The question, according to Rossi, is not why there were so many homeless people, but rather why there were so few, compared to the number of the extremely poor, whose financial situation is so similar.

Using the 1984 survey of General Assistance (GA) recipients as a database, Rossi compares the extremely poor with the homeless. The GA is a welfare program for poor people who are not eligible for such support programs as Social Security, Assistance for Families with Dependent Children (AFDC), or any other disability program. GA recipients must be able-bodied, single adults whose annual income does not exceed $1,800 and who possess no significant assets. He notes that the GA clientele and the homeless were socio-economically very similar except that the overwhelming majority of GA beneficiaries (92%) lived in conventional housing and in households, usually with their parents. Of the third who lived alone, more than half were receiving financial support from friends or family.

Thus, the principal difference between the homeless and the vast majority of the extremely poor GA recipients is that the latter either live with family or can rely on financial support from friends or relatives.

> The above results make it apparent that the network of kith and kin is the last line of defence against homelessness; the homeless, in turn, are apparently those for whom this network has been destroyed in a process no doubt strongly tied to disabilities such as alcoholism or mental illness.(11)

STRUCTURAL ASPECTS OF HOMELESSNESS

Of the many possible reasons for the recent rise in homelessness, the most often cited are: the decline of affordable housing stock; rent controls and other regulatory constraints on housing markets; the decline in the casual labour market; deinstitutionalization; and the crack cocaine epidemic.

A. The Decline of Affordable Housing Stock

As Rossi stated in *Without Shelter*,

> one must remember that homelessness is a housing problem. Homelessness on the scale seen today is in large part an outcome of the shortage of inexpensive housing for the poor, a shortage that began in the 1970s, and has accelerated in the 1980s.(12)

Using the U.S. Census Bureau's Annual Housing Surveys (AHS), Rossi observed sharp declines in the stock of affordable housing in many urban centres. For example, between 1977 and 1981, the survey reported declines in the supply of affordable multi-room housing units (i.e., housing that rents for 40% or less of poverty-level incomes) ranging from a low of 12% (Baltimore, Maryland) to as high as 58% (Anaheim, California). In 12 large cities surveyed between 1978 and 1983, the supply of inexpensive rental housing available to low-income families dropped by an average 30%.(13)

---

(11) *Ibid.*, p. 29.

(12) *Ibid.*, p. 31.

(13) *Ibid.*

The stock of single-room-occupancy (SRO) units ordinarily rented by low-income single adults declined even more precipitously. Chicago's Planning Department reported the demolition or conversion of about 18,000 single-person dwelling units between 1973 and 1984. Seattle, Boston, New York, Nashville, Philadelphia and many other cities reported the same trend; Los Angeles reported losing more than 50% of its single-occupancy rental units between 1970 and 1985.

Rossi partly attributes the decline in affordable housing stock to funding cuts in federal housing programs that had supported the construction of public housing or provided housing subsidies to poor households during the 1980s. At the same time, the number of poor urban households increased by 36%.[14] The combined effects of these two trends resulted in a severe shortage of affordable rental housing for low-income households.

The diminishing stock at the lower end of the urban housing market limits the options available to low-income households; they must either allocate a greater portion of their income for housing, leaving less for other necessities, or leave the housing market altogether.

U.S. sociologist Christopher Jencks takes a slightly different view.[15] First, he notes the difficulty of identifying and counting SRO units. Although the term is typically used for older buildings divided into single rooms that do not meet a city's current standards for new construction, the definition varies from city to city and over time. According to Jencks, in the simplest approach, the U.S. Census data can be used to trace changes in the supply of single rooms. The best survey on single rooms – the American Housing Survey (AHS), initiated in 1973 – suffers from three major limitations:

- it does not survey many one-room units in any given year;
- it does not cover tenants in hotels patronized mainly by transients staying there for at least six months; and
- in 1985, it changed the way it counted rooms. From 1973 to 1983, the AHS let the tenants determine the number of rooms they had; after 1985, the AHS defined this number, thereby re-classifying one-quarter of the single-room population into two-room units.

---

(14) Households whose income is equal to or below the poverty level.

(15) Christopher Jencks, *The Homeless*, Boston: Harvard University Press, 1994.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In response to the AHS report that the number of SRO units declined nationwide between 1973 and 1989 from 1.1 million one-room rental units to about 789,000, Jencks notes that the number was more or less stable between 1973 and 1983 and between 1985 and 1989. He concludes that the decline observed between 1983 and 1985 was a statistical phantom resulting from problems in counting SROs and the 1985 changes to the AHS survey design.

Although the number of one-room units remained more or less stable over the sample period, according to the Census the population living in them declined appreciably, from 314,000 in 1973 to 162,000 in 1989.

Most SROs were being demolished in the 1960s and 1970s, but there was still a sufficient supply of these units for rents to remain stable. Supply of and demand for SROs stayed mostly in balance during the 1970s. Moreover, both real wages and government benefits continued to rise until the early 1970s, permitting even irregularly employed individuals to gain access to better-quality housing and lowering demand for lower-quality SROs.

Although real wages and government benefits to the poor stopped rising and the demand for the lower end of the housing market stopped declining after 1973, homelessness became visible only during the 1980s. Jencks attributes this lag to the steadily declining purchasing power of the poor over the same period. He argues that the shortage of accommodation for the poor resulted not just from an insufficient supply of cheap rooms, but also from excess demand driven by the rise of long-term male joblessness and lagging government benefits for the unemployed. The imbalance between low housing supply and high demand caused SRO rents to rise faster than the general level of prices.

One would have expected the excess demand for cheap accommodation to be temporary and to have been absorbed as rising rents and profits provided incentives for entrepreneurs to increase the supply. Jencks suggests, however, that the prevailing municipal housing regulations and policies (e.g., rent controls) in many major cities prevented adjustment to the new market conditions, i.e., by building new units or converting conventional housing into cheaper one-room-occupancy units.

Once their incomes began stagnating, a growing proportion of the poor could no longer afford their existing accommodation, yet they were being deprived of alternative shelter. The extremely poor either resorted in greater numbers to emergency shelters or were compelled to live on the streets.

In summary, Jencks does not believe that the destruction of Skid Row areas provides an adequate explanation of the rise in homelessness. He concludes from the statistical evidence that homelessness was the result of increasing poverty and regulatory constraints imposed on the low-cost housing market in the late 1970s and early 1980s.

B. Rent Control and Other Regulatory Constraints on Housing Markets

Certain social researchers attribute homelessness to public policy initiatives and urban housing regulations. This is an extension of the argument in the section above that suggests homelessness results from the erosion of the low-cost rental housing stock.

Housing markets are not really national in scale but are rather the sum of many regional and local markets; thus, the municipal regulatory environment can have a tremendous impact on the kinds and availability of low-cost rental housing. These regulations can take the form of price ceilings on rental units (rent controls), restraints on the type of construction permitted (zoning regulations), or growth control ordinances that limit or prevent certain activities or businesses from being conducted in order to impose more "orderly" urban development.

1. Rent Controls

Usually enacted during periods of rapid urban expansion when rental housing is scarce, rent controls are essentially ceilings on the price level or price increases of rental units. Rents are set below what the market would allow in the absence of controls.

Rent control has been in force in a number of North American cities for many decades. For example, the City of New York retains rent controls imposed under temporary wartime price rationing during World War II.

Many U.S. and Canadian cities adopted rent controls in the 1970s, in response to high inflation. In 1971, the Nixon administration imposed a nationwide system of wage and price controls, which was later repealed; however, many cities retained the controls on rents. By the mid-1980s, more than 200 separate municipalities in the U.S. – encompassing about 20% of the population – were living under rent control.[16] In Canada, a majority of provinces enacted

---

(16) W. Tucker, "How Rent Control Drives out Affordable Housing," *Cato Policy Analysis*, No. 274, May 1997.

rent controls at the request of the federal government in October 1975, as part of the federal Anti-Inflation Programme.[17]

Standard supply and demand theory predicts that any price ceilings, including rent controls, will produce an excess of demand over supply – in other words, an economic "shortage."[18] Although the stated goal of rent control is to make rental housing more affordable, its principal result is an overall shortage of reasonably priced rental units.

Because the mandated rents are set below the market rate, a wedge is driven between the quantity demanded by consumers and the quantity supplied by producers. Consumers will demand more rental units at the artificially cheaper mandated price. Entrepreneurs, on the other hand, will be less willing to supply rental units because of the low return on their investment. In the absence of alternatives, a portion of the demand will remain unsatisfied.[19]

This is the textbook way of describing rent controls, or price ceilings. In real life, however, it is very onerous for governments to control the entire supply of a commodity; controls or price ceilings are usually applied to a portion of any market. Depending on the degree to which the authorities are willing to tolerate it, the uncontrolled portion serves to absorb or mop up the excess demand resulting from the controlled market, and the uncontrolled market may be considered legal, semi-legal or illegal.

Unlike the rent for controlled units, which are set at a mandated level, the rents in the uncontrolled segment of the market are determined by the interaction of supply and demand. The unsatisfied demand from the controlled segment will spill over to the unregulated segment, pushing rent levels even higher as more tenants compete for the limited unregulated supply and creating a widening price gap between the controlled and the uncontrolled portion of the market. The result is a redistribution of income that benefits the tenants living in controlled units at the expense of tenants whose rents are uncontrolled.

---

(17) Lawrence B. Smith, *Anatomy of a Crisis: Canadian Housing Policy in the Seventies*, Fraser Institute, 1977.

(18) *Ibid.*

(19) James D. Gwartney and Richard L. Stroup, *Economics: Private and Public Choice*, 6th ed., Harcourt Brace Jovanovich, 1992, pp. 72-73.

Once controls are imposed, the tenants in regulated units have a strong incentive to remain there for as long as possible, even for a lifetime, perhaps in some cases passing on the tenancy to descendants. In this way, rent controls reduce tenant turnover and, given the lack of affordable alternatives, further restrict the supply of housing.

Some rent control regulations permit landlords to charge higher rents when the original occupants move out. In order to avoid forced eviction, rent control legislation has often included strong anti-eviction provisions. The inclusion of this provision, however, makes it virtually impossible to evict tenants of rent-controlled units, even if they are delinquent or destructive.

Thus, unable to evict delinquent tenants and seeing their revenues fall, landlords of rent-controlled buildings may curtail expenditure on maintenance and let the controlled units deteriorate. Rent controls thus remove any incentive for entrepreneurs to expand supply through building new units or maintaining the existing stock (e.g., rental units).

Although the effects of rent controls on the quantity and quality of the rental housing supply are well known and documented, the causal link between homelessness and rent controls is not as apparent. As Jencks points out: "Even if rent control really is correlated with homelessness, it does not follow that one causes the other."[20] For example, rent controls have been in place for decades in many North American cities, yet homelessness became more visible only during the 1980s and 1990s.

What can be affirmed, however, is that rent control has exacerbated the problem of homelessness by restricting the supply of affordable housing. Those who truly benefit from rent controls are the tenants who occupied the units at the time rent ceilings were imposed. The rent for such a unit is very affordable but obtaining a unit is next to impossible, because existing tenants have the incentive to maintain occupancy at all costs. Moreover, under a rent control regime, entrepreneurs have little or no incentive either to provide new housing or to maintain existing housing. Thus, poor individuals or households are virtually excluded from the private rental market; they must take more expensive accommodation they can barely afford, seek other forms of public shelter, or be forced to live on the streets.

---

(20) Jencks (1994).

2. Other Regulatory Constraints

In the past, homeowners could rent out basements, attics, or spare bedrooms and in this way extend the supply of low-cost accommodation for individuals. Now, through restrictive municipal regulations, many cities prevent such practices and permit only high-priced single-family homes, thereby depriving consumers of cheap alternatives.

William Tucker argues that a community's regulatory regime may be the most critical reason for the rise of homelessness and has a tremendous impact on the housing supply. According to him, "Housing shortages are local problems created by local regulation, which is the work of local municipal governments."[21]

In attempts to overcome the effects of rent controls, homeowners and landlords often resorted to demolishing or renovating their rental property or converting it for higher-value uses such as condominiums or co-operatives. In response, to prevent a substantial portion of the housing stock from being excluded from rent controls, local governments often enacted new provisions that prohibited or restrained these demolitions, renovations or conversions.

As Lawrence B. Smith has said:

> The economic consequences of these prohibitions on demolition, conversion, and major renovations are to reduce the economic value of the rental units and accelerate the deterioration of buildings by reducing their value, by constraining and by reducing incentives to maintain their quality. Controls thus generate behaviour that induces additional regulations that may exacerbate many of the deleterious consequences of the controls.[22]

Building codes designed to drive out "undesirable housing" in local jurisdictions have also prevented or inhibited the building of low-cost housing.

Through regulation, most cities and towns hold a tight rein on their housing markets. Tucker points out that suburbs are particularly exclusionary, zoning out everything but high-priced single-family homes and prohibiting the rental of rooms or apartments.

---

(21) W. Tucker, "How Regulations Cause Homelessness," *Public Interest*, Winter 1991, Issue 102, p. 78.

(22) Lawrence B. Smith, "Ontario Housing Policy: the Unlearned Lessons," in *Home Remedies: Rethinking Canadian Housing Policy*, C.D. Howe Institute, 1995.

In addition, efforts in the name of "urban renewal," and municipal campaigns to "clean up downtown," often led to the tearing down of Skid Row areas with their vast supply of tenements, single-room-occupancy (SRO) hotels, sub-standard shelters, and other cheap accommodation.[23] Unfortunately, these urban renewal efforts were not often accompanied by efforts to provide cheap alternatives to offset the loss of the rental housing stock.

C. The Disappearance of the Casual Labour Market

A market for casual labour is important for unskilled persons who, for various reasons, cannot hold down a regular full-time job. For example, alcoholics or schizophrenics may work effectively only on an intermittent basis. The presence of a casual labour market thus enables marginally skilled persons to have some income and to pay for some type of shelter.

In the past, poor neighbourhoods played an integral role in the urban economy by providing local industries with a ready supply of unskilled labour. According to Rossi, a major factor in the decline of the Skid Row areas was the disappearance of the casual labour market. He cites a 1980 study by Barrett Lee, which analyzed the Skid Row populations in 41 U.S. cities between the 1950s and the 1970s. This demonstrated that, as the proportion of each city's labour force employed in the unskilled and service occupations declined, so did the Skid Row population.

> In the earlier decade of the analysis, urban employers [who] needed muscle power to wrestle with cargo apparently put up with the low productivity of Skid Row men because they could be hired as needed and at low wages. The advent of forklift tractors and other highly efficient materials-handling technology meant that casual labourers were no longer cost-effective; the declining demand for casual labour put the homeless and Skid Row out of business. The continuing lack of demand for unskilled labour still contributes to today's homelessness. But there is another element involved, one that also helps us to understand the declining average age of homeless persons. The past decade has seen a bulge in the proportion of persons between the ages of twenty and thirty-five, a direct outcome of the post-war baby boom. The consequence of this "excess" of young persons,

---

(23) Tucker (1991), p. 78.

> especially males, was a depressed earning level for young adults, and an elevated unemployment rate.[24]

Between the mid-1960s and the mid-1980s, as the earning profiles and employment opportunities for U.S. workers aged under 35 deteriorated, the numbers of the homeless increased and their average age declined. These developments in demographic and labour market trends had serious consequences for the formation of households and families. The observed rise in recent decades of single-parent households, particularly those headed by females, partly results from the deterioration of the economic prospects of young men. In these circumstances, young men are less willing or able to form households and take on the economic role of husband and father.

Jencks notes that, although there is no clear consensus on the root causes of the rise in long-term joblessness among mature men in the U.S., it is evident that the demand for unskilled labour fell faster than the supply during the 1970s and early 1980s. This had two consequences: unskilled workers' wages fell, and the least desirable workers had trouble finding work at any wage. Both were factors in the increased risk of homelessness among mature men.

D. Deinstitutionalization

One commonly held view is that the observed numbers of the homeless rose at the same time as psychiatric hospitals instituted a policy of "deinstitutionalization," in which mentally ill patients were released from long-term care.

Although Rossi agrees that the policy of deinstitutionalization may have contributed to homelessness, he points out that this initiative started as far back as the late 1940s; most patients destined to be released from mental hospitals had already left them when the rise of homelessness began in the early 1980s.

On the other hand, Christopher Jencks believes that deinstitutionalization, originally intended to improve the life of mentally ill patients, did have the unexpected effect of increasing the homeless population. He points out that deinstitutionalization should not be considered as one policy, but rather as a series of policies; although each had the goal of reducing the number of residential patients, carrying out these policies proceeded at varying rates

---

(24) Rossi (1989), p. 35.

and for different reasons. In a sense, the policy was intended to move patients from one type of institution to another, by moving them out of mental hospitals. The aim was originally to move patients from long-term incarceration to more community-based care.

The policy was based on the idea that long-term hospitalization is more harmful than helpful to mentally handicapped patients. It was thought that many of these people could be better cared for on an out-patient basis, while patients with histories of episodic mental illness could be admitted and then released after treatment.

The first wave of deinstitutionalization in the U.S. started in the late 1940s and was completed by 1965. By that time, the population of institutionalized patients had dropped from 513,000 to 475,000.[25] The policy gathered momentum in the 1950s, with the advent of new psychotropic drugs, which enabled the efficient treatment of patients suffering from depression and schizophrenia.

Deinstitutionalization continued during the mid-1960s and early 1970s, when the federal government voted improved public assistance benefits to former mental hospital patients in the form of Medicaid, food stamps and other types of income support. This provided former patients with enough financial means to support themselves, and helped poor families to provide shelter for – and take care of – their disturbed relatives. At this point in time, deinstitutionalization was still accompanied by certain provisions to take care of these individuals. The more seriously mentally ill remained in institutions, as did some patients who had nowhere else to go or whose repeated admission and discharge incurred too great an administrative or financial burden.

According to Jencks, the process of deinstitutionalization began to go awry after the mid-1970s, when social reformers, concerned about the civil rights of mental patients, succeeded in curtailing the ability of mental health professionals to commit severely disturbed patients to institutions. Although this may have improved the quality of life inside the mental hospitals, it reduced the quality of life outside them. Once they had lost the power to commit mental patients without their consent, psychiatric institutions began to release many seriously disturbed patients. Some of these were incapable of taking care of themselves, or soon alienated themselves from friends and families who might have given them support. Thus, many of these

---

(25) Jencks (1994), p. 20.

recently released and severely disturbed patients found themselves without any means of shelter or professional care.

Jencks argues that in society someone has to be heid responsible for every individual's actions. Usually this means that an individual is responsible for his or her own actions; however, if the individual is incapable of this, society has to intervene, if necessary by isolating that individual. According to Jencks, when families are unable or unwilling to take care of family members who are mentally incompetent and constitute a danger to themselves and others, mental hospitals should have the power to commit those members.

During the late 1970s and early 1980s, federal and state governments were encountering greater public resistance to tax increases; fiscal austerity became the order of the day. Governments were pressured to find ways to control public expenditures and urged mental hospitals to trim their budgets. As a consequence, some psychiatric wards were closed and many chronic mental patients, even those unwilling to leave, were discharged. According to Jencks, state governments could have made arrangements to provide their former wards with some form of shelter but they felt that endowing mental patients with rights included endowing them with responsibility to fend for themselves. Unfortunately, the chronically mentally ill are seldom able to assume this responsibility.

The prevailing political climate was sympathetic to the idea of deinstitutionalization, and especially to any savings that might result from it. In reality, these expected savings proved to be elusive. As Jencks points out, "Deinstitutionalization saves big money only when it is followed by gross neglect. That is why neglect became common during the 1980s."[26]

Operating mental institutions is very costly; they must have all the medical, support and administrative services needed to offer patients continuous treatment, as well as the staff and facilities to provide custodial care for those who are disruptive or dangerous. In short, mental hospitals provide three basic but very expensive services: subsistence, supervision and treatment. All attempts by state hospital planners to economize by curtailing one or more of these types of service proved unsuccessful or even counter-productive. In most cases, they

---

(26) Jencks (1994), p. 34.

merely shifted the financial burden from one institution to another, at considerable cost to society.

In the early 1980s, a U.S. government administration sympathetic to the notion of deinstitutionalization raised the criteria for receiving federal disability benefits and undertook a periodic review of eligibility rolls that purged some 300,000 persons judged to be capable of working. Of these, almost one-third (100,000 persons) were considered to be mentally ill. According to Jencks, few of the reclassified persons found work and presumably some became homeless. At the same time, however, states reduced the adult population in mental hospitals and cut their own welfare rolls by making their former wards eligible for U.S. federal assistance. As a result, by the mid-1980s, the federal government was compelled to reverse its own welfare policy and the disability rolls grew back to roughly the same levels as had prevailed in the 1980s. Indeed, the percentage of working-age adults receiving federal benefits for mental disability was higher at the end of the 1980s than ever before in U.S. history.

According to Jencks, if the policy of deinstitutionalization and the courts' curtailment of the power of mental health professionals to commit patients had not occurred, the adult population of state mental hospitals would have stood at 234,000 in 1990, instead of at 92,000. It follows that 142,000 persons who under the pre-1975 rules would have been sheltered in mental institutions were now sleeping somewhere else.

> On any given night, some of these people were in psychiatric wards of general hospitals, a few were in private psychiatric hospitals, but many were in shelters or on the streets.[27]

E. The Crack Cocaine Epidemic

Before the mid-1980s, alcohol was the drug of choice for many of the poor, because the other available forms of oblivion were far more expensive. Alcoholism is still a significant problem among the homeless; however, Jencks does not think that it offers a satisfactory explanation of the recent rise in homelessness, because the proportion of alcohol abuse among the homeless population has remained more or less stable over time.

---

(27) *Ibid.*, p. 39.

Introduced in the mid-1980s, crack cocaine was much cheaper than alcohol and other "hard" drugs and offered an intense but short "high." Its low price and easy availability soon made it the most popular drug of the homeless.

Jencks relies primarily on urine sample tests to estimate the frequency of crack cocaine use among the homeless. In 1991, New York City used a large sample of shelter users for voluntary anonymous urine tests. Of the sample of single adults using general-purpose shelters, 66% tested positive for cocaine use. Of adults living in family shelters, only 16% did so. Jencks then compares these results with New York crime statistics to infer the prevalence of use of cocaine across the country. In 1990, of men arrested in Manhattan, 65% tested positive for cocaine use. In a similar survey of men arrested in seven large U.S. cities in 1990, 49% did so.[28] Jencks concludes that the prevalence of cocaine use is about the same among single adults living in shelters as among arrested individuals. He suggests that if the result is valid for metropolitan centres, about half of all individuals using shelters in New York City during 1991 had used crack cocaine within a few days of being tested.

> Nationwide, a reasonable guess might be that a third of all homeless single adults use crack fairly regularly. If so, crack is now as big a problem among the homeless as alcohol.[29]

Jencks believes that use of crack cocaine may explain why homelessness increased even at a time when the overall level of unemployment declined.

Although there is no unequivocal proof of its contribution to homelessness, drug dependency – whether it causes homelessness or is merely the result of it – certainly keeps the homeless on the streets. Increased drug use makes an unskilled worker even less employable, further reducing disposable income and eroding the ability to secure shelter. Drug dependency can also alienate friends and family who might otherwise provide support and shelter, making it more likely that the individual will become homeless.

Although information on how the homeless obtain and dispose of their income is very sketchy, Jencks assumes that many of them would rather spend it by seeking temporary

---

(28) The cities are: Los Angeles, Chicago, Houston, Philadelphia, San Diego, Detroit and Dallas.

(29) Jencks (1994), p. 43.

oblivion through drugs or alcohol than on paying for accommodation in a dangerous shelter. He estimates that between one-third and two-thirds of the homeless population may engage in some form of substance abuse.

HOMELESSNESS AND POVERTY – THE CANADIAN EXPERIENCE[30]

The Canadian experience with homelessness closely parallels that of the United Kingdom and the United States. In the nineteenth century, homelessness was usually regarded as the result of a failure of character on the part of the homeless individual. Aid to the destitute was dispensed mostly by private charitable or philanthropic organizations on an emergency or dire need basis and usually in the form of food, clothing, heating fuel (wood or coal) rather than cash. It was felt that if assistance was dispensed too freely it would create dependency and erode the self-sufficiency of the beneficiary, thereby aggravating the problem. There was virtually no role for the public sector in the distribution of aid, although during periods of stagnant economic activity in Canada, social reformers and public officials would rely on the relocation of itinerants and the unemployed to unsettled lands in the North and West of the country.

In the latter part of the nineteenth century, the combined effects of rapid industrialization, urbanization and immigration gave rise to greater interest in urban poverty and its underlying causes and possible cures. Voluntary philanthropic organizations on both sides of the Atlantic influenced each other and experimented with model homes for the deserving poor; this activity led to the establishment of sanitary codes and public health regulations to deal with overcrowded and unsanitary housing.

Social problems brought about by uncontrolled immigration to the United States and Canada led to proposals for settlement housing to facilitate the assimilation of immigrants. Social unrest resulting from economic depressions and deplorable housing and working conditions highlighted the need for reforms aimed at improving public health, housing, and working environments.

---

(30) Gerard Daly, *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street*, Routledge, 1996, pp. 51-88.

> In Canada after the passage of the Municipal Corporations Act of 1849, local governments began to assume social welfare responsibilities. From 1870 to 1900 the provinces had a far greater role, principally in establishing prisons and asylums, but also regulating the work of publicly subsidised private charities. This system focused on urban areas, mainly older cores of major cities, where the very poor people and relief institutions were concentrated.(31)

From 1900 to 1930, continued population growth and rapid industrialization and urbanization led social reformers to ponder the linkages between industrial growth, urban expansion, housing, sanitation and public health. Social initiatives designed to improve the urban population's living and working conditions were eventually implemented, and social benefits such as workers' compensation were introduced in Quebec (1909) and Ontario (1914).

The years following the First World War were also marked by social unrest resulting from stagnant economic activity and rising unemployment. Residential construction had been put on hold during the war years and the housing stock had deteriorated. In response, the federal government instituted a modest housing program to stimulate economic activity and foster employment in the construction trades.

During the 1920s, public spending on welfare grew by 130% in response to public clamour to improve the conditions of the poor. However, little thought had been devoted to housing and public welfare reform.

When the Great Depression struck Canada, its severity and duration overwhelmed the country's political leadership and social institutions. Public policy responses, if any, were most often uncoordinated, inadequate and ineffective. In the absence of any organized public welfare system, people in need were often left to fend for themselves or rely on private charities. During this period, Canada's Gross National Product dropped by 42% and official unemployment levels peaked at 26.6% in 1933. Massive job losses occurred in shipping, manufacturing and railway transportation industries; as well, agricultural activity stagnated.

There was little response from the public sector as a result of the social attitudes towards public relief and the lack of adequate financial resources. Local and provincial governments were unable to provide much aid because their tax revenues had declined so

---

(31) *Ibid.*, p. 57.

precipitously that a number of them had defaulted on their debts. Moreover, the federal government urged local governments to reduce relief expenditures.

Continued economic stagnation contributed to social unrest and eventually culminated in the Regina Riots of 1935. In the same year, endemic unemployment, homelessness and the resulting social dislocation eventually prompted the federal government to pass the *Dominion Housing Act* authorizing $20 million in loans and financing the construction of 4,900 housing units over three years. This initiative, designed to stimulate employment and economic activity in the construction trades, was followed by the federal Home Improvement Plan (1937) and the *National Housing Act* (1938) which provided funds to assist people to purchase their homes and for the construction of low-rent housing.

During the Second World War, the war effort and the armed forces quickly absorbed the idle workforce. Unemployment and homelessness practically disappeared as war production surged ahead.

> Early in 1944 the Canadian government appointed Emergency Shelter Administrators to monitor overcrowded housing markets: migration to these areas was restricted. Municipalities used federal funding to build temporary shelters for homeless people which were intended to keep families "warm and dry...[with] sufficient space and essential facilities so that a good standard of health and morale [was] maintained.[32]

During this period, government involvement in economic and social spheres became commonplace as a result of the centralized wartime planning of industrial production, food rationing and the rise of Keynesian economics in academic circles and among government policy-makers. One result was a gradual change of attitude towards government intervention in general which laid the foundation of the modern welfare state during the post-war period. At this time, many of the components of the Canadian welfare state were introduced: unemployment insurance (1941), family allowances (1945), Old Age Security (1952), and the Canadian Pension Plan (1966).

Although it contained a number of provisions directed to the working poor, the housing legislation passed in the late 1940s was primarily designed as a macro-economic stabilization tool to support employment and activity in the construction industries. Further,

---

(32) *Ibid.*, p. 77.

because housing assistance was mostly directed to the middle classes, it was also a means of gathering political support for the government.

In 1945, the federal government created the Central Mortgage and Housing Corporation or CMHC (renamed the Canada Mortgage and Housing Corporation in 1969). The *National Housing Act* was amended in 1949 to provide funding to support the construction of public housing for low-income families, disabled persons and senior citizens. In 1954, the federal government began insuring mortgage loans to facilitate home ownership. In 1964, CMHC was authorized to provide loans to municipal and private non-profit corporations. Starting in 1973, legislation introduced the notion of "income mix" to avoid large public housing ghettos. In more recent years, municipal governments have taken more initiatives to address the shelter and income security needs of low-income residents. Not until the mid-1980s, however, did municipal officials acknowledge the growing problem of homelessness.

HOMELESSNESS IN CANADA TODAY

Homelessness and poverty in Canada continue to parallel the experience of the United States. Unlike the U.S., however, Canada has only recently attempted to determine the scale and scope of the problem and to discuss what defines homelessness and to measure its extent.

How homelessness is defined is a critical factor in estimating the size of the homeless population. The narrower or more exclusive the definition, the smaller the estimate will be, and vice versa.[33] The United Nations uses a very broad definition that includes two types of individuals:

- those who have no homes and who live outdoors or in emergency shelters or hostels; and
- people whose homes do not meet basic UN standards of providing adequate protection from the elements, access to safe water and sanitation, affordable prices, secure tenure and personal safety, and access to employment, education and health care.[34]

---

(33) Lyne Casavant, "Definition of Homelessness" Module on Homelessness, PRB 99-1E, Ottawa: Parliamentary Research Branch, January 1999.

(34) Alex Murray, "Homelessness: The People" in Fallis and Murray, ed., *Housing the Homeless and the Poor: New Partnerships among the Private, Public, and Third Sector*, University of Toronto Press, 1990.

Canada uses a very similar concept – "core housing need" – to measure the adequacy of housing. To establish whether a household is in "core housing need" is a two-step process. First, one must determine whether households suffer from a lack of one or more of the three basic housing needs: adequate repair, adequate plumbing, and adequate space. Second, it must be asked if the household has the financial wherewithal to resolve its housing problems (affordability). A household is defined as being in core need if it is unable to rent a unit of suitable size and with adequate conditions in its community without spending more than 30% of its income.

In 1985, the CMHC estimated the number of Canadian households experiencing one or more housing problems and the incidence of core housing need among these households. Of a total population of 8.75 million private households, 33.8% experienced housing problems of one sort or another. Of those households, 44% met CMHC's criteria for core need. Of these, 28% owned accommodation and 61% rented accommodation.

Core need households do have shelter, although it is inadequate, and thus are not defined as homeless. Nevertheless, the homeless are most likely to come from the core need population. These households are in a precarious housing situation and constitute an "at risk" group; the slightest deterioration in income or family circumstances may push them towards homelessness. Thus, the size and circumstances of the core need household can indicate the potential scale of homelessness.

The population at the lowest end of the housing spectrum, i.e., people without a fixed address and with no shelter, are transient and elusive and thus hard to count. The first serious attempt at enumerating the homeless on a national basis was carried out on 22 January 1987 by the Canadian Council on Social Development (CCSD) with the objective of identifying the causes of homelessness and developing strategies to eliminate the problem.

Enumeration was carried out through a survey in which agencies that provided temporary or emergency shelters or services to the homeless were asked to fill out a questionnaire. Of 472 questionnaires distributed, 283 were completed and returned.[35] The results placed the nightly shelter capacity at 13,797 available places. The overall occupancy rate

---

(35) Lyne Casavant, "Counting the Homeless," Module on Homelessness, PRB 99-1E, Ottawa: Parliamentary Research Branch, 8 January 1999.

averaged 77%. In total, it was estimated that 259,384 individuals spent at least one night in a shelter in 1986 and the average length of stay was 19.4 days. The largest group using shelters were men residing in men-only hostels (61%), followed by women (27.5%) and children under the age of 15 (ll.5%). The CCSD estimated that the total homeless population in 1987 varied between 130,000 and 250,000 individuals, representing between 0.5% to 1.0% of the Canadian population.[36]

The survey's methodology suggests that the total population of the homeless was probably underestimated. Only 283 of 472 agencies provided completed questionnaires, a response rate of only 66%. Moreover, four categories of persons were not covered:

> (a) persons who slept in shelters that did not participate in the survey, including about half the emergency homes for battered women and children in Canada; (b) persons who that night were out on the streets, sleeping in abandoned buildings, stairwells, parking garages, and public buildings or doubled up with friends or acquaintances; (c) persons in detoxification centres, maternity homes, or other special-needs centres that frequently assist people who have nowhere to go; and (d) persons sent to hotels or motels by social-service providers or accommodated in local jails because no other shelter beds were available.[37]

Many criticized this methodology as inadequate or ineffective for measuring the homeless population.

A second attempt to count the number of homeless in the country was carried out by Statistics Canada in 1991. Using the 1991 Census, Statistics Canada used a survey strategy very similar to that used by CCSD in 1987 and that had been criticized as inadequate. Essentially, census enumerators based in 90 soup kitchens asked the clients where they had spent the previous night. Unlike the CCSD, Statistics Canada has never published its findings because of the mediocre quality of the data.

No further attempt has been made to enumerate the number of homeless individuals on a national basis. Given the lack of reliable and representative data, the federal government has instructed its housing agency, Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), to make homelessness a research priority. The agency is currently developing

---

(36) Murray (1990).

(37) *Ibid.* (1990), p. 21.

computerized research tools that will standardize the collection and management of data for admission to services for the homeless.

Only a few provinces have assembled relatively dependable databases on the homeless. So far, Alberta, Manitoba and Ontario and their capital cities have taken the initiative in gathering information on the size of their homeless populations; unfortunately, every provincial and municipal survey suffers from the same problems as the two national surveys. However, all confirm the greater variation in terms of gender, age and ethnic composition of today's homeless population, compared with that of earlier times.

CONCLUSION

Homelessness remains a persistent phenomenon, but its characteristics have changed considerably over the years. Controversies continue regarding how the homeless should be defined and their numbers, but the changing composition of the homeless population is not in doubt. The most striking feature about current homelessness is its divorce from the urban economy and society.

In the past, people without shelter residing in the Skid Row areas of the city were rare in the urban landscape. These areas, with their populations of predominantly white and elderly men, actually formed an integral part of the urban economy, supplying a pool of cheap unskilled labour. With the mechanization and computerization of productive processes, however, Skid Row progressively lost this economic role. Deprived of even low-paying job opportunities, the inhabitants of Skid Row found themselves in a progressively precarious situation with respect to stable shelter.

With the anticipated decline in the elderly population, improvements in government entitlements, provision of public housing, and the continuing economic boom, many social scientists expected to see the gradual decline and eventual disappearance of homelessness. Circumstances have clouded this rosy scenario, however. The dearth of affordable housing, the poorly implemented policy of releasing mental patients, and the crack cocaine epidemic have all contributed to changing the nature and prevalence of urban homelessness, but it still exists. Indeed, it has become more visible and widespread and a more severe possibility for a wider range of individuals.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Although homelessness is essentially a problem linked to poverty among individuals or families, the multiplicity of factors involved make it difficult to overcome. No single strategy will be successful. The search for a solution must address issues as diverse as the supply of affordable housing, opportunities for employment, income distribution, mental and physical health, drug addiction, crime prevention, and law enforcement.

PRB 00-02F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

L'ITINÉRANCE – LES EXPÉRIENCES AMÉRICAINE ET CANADIENNE

Jean Dupuis
Division de l'économie

Le 12 septembre 2000

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION 1

BREF HISTORIQUE DE L'ITINÉRANCE AUX ÉTATS-UNIS 1

L'ITINÉRANCE, HIER ET AUJOURD'HUI 6

LES ASPECTS STRUCTURELS DE L'ITINÉRANCE 8

A. Diminution du parc de logements de prix abordable 9
B. Contrôle des loyers et autres contraintes réglementaires sur les marchés du logement 12
1. Contrôle des loyers 12
2. Autres contraintes réglementaires 15
C. Disparition du marché du logement locatif 16
D. Désinstitutionnalisation 18
E. Épidémie de crack (cocaïne) 21

L'ITINÉRANCE ET LA PAUVRETÉ – L'EXPÉRIENCE CANADIENNE 23

L'ITINÉRANCE AU CANADA AUJOURD'HUI 26

CONCLUSION 29

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ITINÉRANCE – LES EXPÉRIENCES AMÉRICAINE ET CANADIENNE

INTRODUCTION

L'itinérance est une manifestation persistante de la pauvreté dans les villes, mais, depuis quelques années, les hommes et femmes politiques, les spécialistes en sciences sociales, les urbanistes et les militants lui accordent une attention renouvelée. Quels sont les facteurs qui contribuent au problème de l'itinérance? Pourquoi cet intérêt soudain?

Il s'agira, dans les pages qui suivent, d'essayer de déceler les causes qui sont à l'origine du phénomène de l'itinérance en comparant les expériences américaine et canadienne, notamment selon le point de vue d'éminents experts canadiens et américains de l'itinérance et du logement. La comparaison fera ressortir plusieurs des influences qui peuvent avoir contribué à l'expansion du phénomène et à le mettre à l'avant-plan. On décrira également les caractéristiques qui distinguent les populations d'itinérants d'hier et d'aujourd'hui.

BREF HISTORIQUE DE L'ITINÉRANCE AUX ÉTATS-UNIS

Tout au long de l'histoire américaine, il a existé aux États-Unis un segment appréciable de la population qui était composé d'itinérants. À l'époque coloniale, les itinérants et les miséreux avaient droit à fort peu de compassion et ils étaient parfois chassés des villes et villages ou ils devaient se déplacer de localité en localité pour éviter de devenir une lourde charge pour les secours publics.

À la fin de la Guerre civile américaine, les combattants renvoyés de l'armée se sont joints aux travailleurs migrants pour gonfler les rangs des itinérants. Des groupes itinérants de vagabonds allaient de localité en localité, à la recherche d'abris et de travail. Comme les itinérants d'aujourd'hui, ils étaient souvent traités avec suspicion et méfiance. La politique

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

officielle, là où elle existait, se résumait souvent à les avertir de s'en aller ou à les mettre en prison pendant un certain temps.

Les conséquences de pareilles attitudes sociales étaient graves, vu l'absence, à cette époque, de toute mesure sociale pour protéger les familles en cas de chômage. Au XIX^{e} siècle, la perte d'un emploi – ou encore le décès ou l'invalidité du gagne-pain du foyer – présentait un vrai risque de tomber dans la misère. M. Peter Rossi[1] signale que les localités faisaient une distinction entre les sans-abri locaux – les familles et les particuliers connus de la collectivité qui traversaient des difficultés –, et les itinérants, souvent des personnes seules qu'on croyait sans domicile à cause de leur mode de vie irresponsable. Ces sans-abri sans liens avec d'autres personnes avaient droit au mépris, alors que les familles miséreuses recevaient un traitement empreint d'une plus grande sympathie.

Vers la fin du XIX^{e} siècle, le phénomène des sans-abri s'est institutionnalisé et s'est concentré dans les quartiers les plus pauvres des villes industrielles, appelés « Skid Row ». Ces quartiers malfamés, avec leur lot d'hôtels bon marché, de missions religieuses et d'asiles, faisaient partie intégrante de l'économie urbaine, fournissant une main-d'œuvre manuelle non qualifiée aux usines, aux scieries et aux cours de triage des chemins de fer.

La population de ces quartiers a continué de croître jusqu'aux premières décennies du XX^{e} siècle, au moment où la mécanisation des procédés industriels, notamment pour les travaux de terrassement et de manutention, a fait diminuer la demande de main-d'oeuvre non qualifiée, privant ainsi la population de ces quartiers miséreux de tout marché pour ses services.

La Grande Crise des années 1930 a entraîné l'effondrement de l'activité économique et fait bondir le chômage, qui a duré plus d'une dizaine d'années et a touché à un moment donné jusqu'à 25 p. 100 de la population active[2]. Beaucoup ont dû quitter leur foyer et leur localité pour chercher du travail ailleurs, si bien que le nombre de sans-abri s'est accru. Pendant la crise, on a essayé de mesurer l'ampleur du phénomène. D'après les estimations, la population itinérante a varié entre 200 000 et 1,5 million de personnes. M. Rossi fait observer que ce chiffre est fort semblable aux estimations d'aujourd'hui (il y aurait entre 350 000 et

---

(1) Peter H. Rossi, *Without Shelter: Homelessness in the 1980s*, New York, Priority Press Publications, 1989.

(2) Michael Parkin, *Economics*, Addison-Wesley, 1980, p. 573.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plusieurs millions d'itinérants)[3]. Cependant, la population américaine était alors moins nombreuse; les itinérants représentaient donc une fraction plus importante qu'aujourd'hui de l'ensemble de la population.

Les centres urbains attiraient les chercheurs d'emplois. Beaucoup de villes ont donc été envahies par ces migrants, et la population des quartiers pauvres a augmenté de façon appréciable. Comme les itinérants étaient souvent trop nombreux pour être logés convenablement, les autorités ont dû recourir à divers types de logements d'urgence, allant parfois jusqu'à se servir des prisons. Certaines villes se sont contentées de déménager les sans-abri dans des camps, à la campagne; beaucoup d'itinérants se sont eux-mêmes improvisé des logements de fortune, construisant ainsi des bidonvilles en périphérie des villes.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le problème a presque totalement disparu, car les itinérants ont été absorbés par les forces armées et les industries de guerre. Dans certains milieux, on craignait, à la fin de la guerre, un retour à la stagnation économique, avec ses problèmes de chômage et d'itinérance. Cependant, l'épargne accumulée par les particuliers, la démilitarisation rapide de l'industrie et la demande refoulée de biens et services chez les particuliers ont soutenu, après la guerre, une vague de prospérité économique qui a maintenu des taux de chômage et d'itinérance très faibles.

Dans les décennies qui ont suivi, les quartiers miséreux (Skid Row), avec leurs établissements et entreprises qui répondaient aux besoins des pauvres et de la population âgée, se sont lentement rétrécis et leur rôle dans une économie urbaine moderne s'est progressivement marginalisé. Beaucoup de spécialistes des sciences sociales croyaient que ces quartiers disparaîtraient complètement du paysage urbain.

À la fin des années 1950, les universitaires ont recommencé à s'intéresser à ces quartiers miséreux et à leur population, car la rénovation du centre des villes obligeait de nombreux urbanistes et les autorités municipales à faire face aux problèmes des quartiers vétustes et pauvres. On cherchait à en savoir le plus possible sur ces quartiers et sur la façon dont leur population s'adapterait, une fois les quartiers démolis pour permettre le réaménagement urbain.

À la fin des années 1950 et 1960, il y a eu beaucoup de tentatives d'estimation de la taille de la population itinérante dans divers centres urbains. M. Rossi parle d'une étude

---

(3) Rossi (1989), p. 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réalisée en 1963 par M. Donald Bogue[4], qui s'est servi des données du recensement de 1958 pour dénombrer quelque 12 000 sans-abri dans la seule ville de Chicago; selon ses estimations, environ 200 000 sans-abri – surtout des hommes âgés – vivaient dans les 41 plus grandes villes américaines. Une autre étude, réalisée celle-là en 1960 par MM. Bahr et Caplow[5], disait qu'environ 8 000 hommes étaient des sans-abri dans le quartier Bowery de New York et qu'on trouvait 30 000 autres itinérants ailleurs dans la ville. Une autre évaluation du phénomène[6] établissait à 2 000 le nombre des sans-abri à Philadelphie[7].

Malgré l'expansion que l'économie a subie pendant cette période, le problème de l'itinérance a subsisté. Comme l'écrit M. Rossi :

> Les quartiers miséreux étaient peut-être bien en train de mourir; vu l'âge de plus en plus avancé de la population qui y subsistait, on prédisait largement, et avec confiance, leur disparition. Mais il crevait les yeux que les derniers spasmes n'allaient être ni faciles ni de courte durée[8].

Dans les années 1950, la conception qu'on se faisait de l'itinérance différait considérablement de celle d'aujourd'hui. À l'époque, l'itinérance décrivait plutôt l'absence de soutien alors que, de nos jours, elle fait songer davantage à la privation de logement. La plupart des hommes itinérants de l'étude de M. Bogue avaient un abri stable quelconque. Les quatre

---

(4) Donald Bogue, *Skid Row in American Cities,* Chicago, Community and Family Studies Centre, University of Chicago, 1963.

(5) Howard Bahr et Theodore Caplow, *Old Men Drunk and Sober*, New York, New York University Press, 1974.

(6) Leonard Blumberg, Thomas Shipley et Irving Shandler, *Skid Row and its Alternatives*, Philadelphie, Temple University Press, 1973.

(7) Vu les difficultés de méthodologie et la divergence des points de vue, c'est un travail très ardu, voire prêtant à controverse, que de dénombrer avec exactitude la population des itinérants (voir Lyne Casavant, « Dénombrement des sans-abri », module d'une étude sur les sans-abri, PRB 99-1F, Direction de la recherche parlementaire, 8 janvier 1999). Néanmoins, il est intéressant de comparer ces études aux tentatives qui ont été faites plus récemment pour dénombrer la population itinérante dans l'ensemble du pays. Un rapport de 1984 situe la population américaine des sans-abri entre 250 000 et 300 000 personnes (U.S. Department of Housing and Urban Development, *A Report to the Secretary on the Homeless and Emergency Shelters*, Washington (D.C.), H.U.D., 1984). Selon une étude de 1986, elle serait de 350 000 personnes (Richard Freeman et Brian Hall, *Permanent Homelessness in America*, Cambridge (Massachusetts), National Bureau of Economic Research, août 1986). À l'autre extrême des estimations, la National Coalition for the Homeless affirme que cette population se situe entre 1,5 et 3 millions de personnes.

(8) *Ibid.*, p. 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cinquièmes louaient des chambres sans fenêtre dans des hôtels borgnes tous les jours (ou tous les soirs). Il s'agissait de petits locaux séparés, parfois juste assez grands pour y installer un lit de camp. Le dernier cinquième de ces hommes vivaient dans des chambres privées dans des hôtels bon marché offrant des chambres pour une seule personne ou dans les dortoirs des missions. D'après M. Bogue, seule une faible minorité de ces hommes étaient vraiment dans les rues. On trouve la même observation dans d'autres études.

Les autres constatations qui ressortent des diverses études sont remarquablement similaires. Elles décrivent la population des quartiers miséreux comme très homogène, composée surtout d'hommes blancs dont l'âge médian était de 50 ans. Là-dessus, le quart étaient des prestataires de la sécurité sociale qui tâchaient de tirer le maximum de leurs maigres prestations en louant les logements les moins chers possible. Un autre quart d'entre eux souffraient d'un alcoolisme chronique. Quant à la dernière moitié, elle se composait de handicapés physiques (20 p. 100), de malades mentaux chroniques (20 p. 100) et de mésadaptés sociaux (10 p. 100).

Exception faite des pensionnés, la plupart des habitants des quartiers miséreux gagnaient leur vie par de petits emplois mal payés. Ceux qui n'avaient pas de travail pouvaient trouver à se loger et de quoi manger dans des refuges municipaux et les dortoirs des missions, considérés comme les formes de logement les moins souhaitables.

Enfin, l'étude de M. Bogue attirait l'attention sur l'isolement social de cette population. La quasi-totalité des hommes n'étaient pas mariés et la plupart ne l'avaient jamais été. Beaucoup avaient une famille, mais, précisait l'étude, les liens familiaux étaient très ténus. Certains prétendaient avoir des amis, mais ces relations étaient très superficielles.

D'autres études ont confirmé que cette population se caractérisait ainsi :

1) une pauvreté extrême, découlant du chômage, de la sporadicité de l'emploi, de la faiblesse chronique des gains et du bas niveau de l'assistance de l'État;

2) une invalidité découlant de l'âge avancé, de l'alcoolisme ou de la maladie physique ou mentale;

3) la marginalité sociale et la précarité des liens avec la famille et les parents, les amis étant rares ou inexistants[9].

---

(9) *Ibid.*, p. 11.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

De nombreux spécialistes en sciences sociales ont signalé la disparition du marché du travail occasionnel et la fin de la fonction économique que remplissaient les quartiers miséreux, lorsque se sont mécanisés progressivement les emplois demandant peu de qualifications. Cependant, ces quartiers n'ont pas disparu tout à fait, comme bien des universitaires l'avaient prédit. Dans la plupart des villes, des versions réduites de ces quartiers se sont développés dans les secteurs où il y avait des hôtels bon marché et des maisons de chambres.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, beaucoup de villes américaines ont subi des transformations matérielles considérables et des réaménagements qui ont fait disparaître beaucoup de vieux logements bon marché et leur ont substitué des bâtiments ou des utilisations plus rentables, comme des immeubles à bureaux et des parcs de stationnement. Parallèlement, le gouvernement fédéral des États-Unis a légiféré pour augmenter le montant des prestations sociales et en élargir la portée, à l'intention des personnes âgées et des handicapés physiques et mentaux. Ces prestations améliorées et l'offre de logements sociaux subventionnés ont permis à une partie de la population des quartiers miséreux de se loger plus convenablement.

L'ITINÉRANCE, HIER ET AUJOURD'HUI

Dans les années 1980 et 1990, d'importantes modifications dans l'économie urbaine, les marchés du logement, la politique d'intérêt public et les tendances démographiques se sont conjuguées pour transformer la nature et les caractéristiques de l'itinérance telle qu'on vient de la décrire. M. Rossi a défini les différences et les similitudes entre les populations d'itinérants d'hier et d'aujourd'hui[10].

La différence la plus frappante est la visibilité et le nombre des sans-abri, aujourd'hui. Loin d'être confinés dans les quartiers pauvres, les personnes qui vivent et dorment dans les rues ou dans des lieux publics comme les terminaux d'autobus et les gares ferroviaires sont devenues un phénomène courant dans la plupart des villes. Par le passé, les « sans-abri » s'organisaient d'une façon ou d'une autre pour trouver un refuge la nuit, mais il est clair que les nouveaux sans-abri souffrent beaucoup plus du manque de logements.

Une autre différence est que les itinérants d'aujourd'hui sont en moyenne beaucoup plus jeunes et que cette population comprend plus de femmes et de représentants de

---

(10) *Ibid.*, p. 13-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

groupes ethniques divers. Selon l'étude réalisée par M. Bogue en 1958 sur les sans-abri de Chicago, les femmes ne représentaient guère qu'environ 3 p. 100 des habitants des quartiers miséreux. L'étude effectuée en 1985-1986 dans la même ville a montré que leur proportion était de près du quart, statistique confirmée par d'autres études récentes.

La composition raciale de la population itinérante a aussi évolué considérablement au fil du temps. Les vieux quartiers miséreux de Chicago étaient à prédominance blanche (82 p. 100), mais il y a maintenant une plus grande diversité raciale. Chez les nouveaux itinérants, les minorités raciales et ethniques sont lourdement représentées. Une étude réalisée à Chicago a révélé que 54 p. 100 des sans-abri étaient noirs. Dans la plupart des villes, d'autres minorités ethniques – principalement hispaniques et amérindiennes – sont également surreprésentées chez les itinérants, et la composition ethnique précise semble dépendre de celle de la population pauvre de l'endroit.

Par le passé, la plupart des habitants des quartiers miséreux (autres que les pensionnés) pouvaient trouver assez de petits emplois sporadiques pour gagner de quoi se payer un logement quelconque. Les nouveaux sans-abri sont généralement sans emploi (97 p. 100, selon une étude) et donc beaucoup plus pauvres.

Malgré toutes ces différences entre les populations itinérantes d'hier et d'aujourd'hui, les similitudes sont encore plus frappantes. Les deux sont plongées dans une indigence extrême, elles ont des revenus intermittents et imprévisibles (pour peu qu'elles en aient), elles ne peuvent se permettre un logement stable et adéquat; elles comportent un fort pourcentage de handicapés mentaux ou physiques, et les itinérants sont plus susceptibles d'être alcooliques et toxicomanes.

Enfin, M. Rossi a fait une comparaison intéressante entre les sans-abri et les personnes extrêmement pauvres qui ont de quoi se loger. Bien que, selon certaines estimations, le nombre total des sans-abri dépasse à peine le million, celui des pauvres s'élève à environ 35 millions. Le nombre des pauvres dépasse donc très largement celui des sans-abri.

M. Rossi, avançant une explication de cette constatation, définit ce qu'il entend par *extrêmement pauvres* : les ménages dont le revenu annuel est égal ou inférieur au revenu médian des ménages pauvres (52 p. 100 du seuil officiel de pauvreté des États-Unis). En 1980, le gouvernement fédéral américain établissait ce seuil à 8 414 $ par année; la famille extrêmement pauvre de quatre personnes avait un revenu annuel de 4 396 $, soit 3 $ par personne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

et par jour. En fonction de ce critère, le nombre des extrêmement pauvres s'élevait à environ 17 millions de personnes en 1980 – ce qui demeure beaucoup plus élevé que le nombre des sans-abri. La question, selon M. Rossi, n'est pas de savoir pourquoi il y a tant de sans-abri, mais pourquoi il y en a si peu, compte tenu du nombre de personnes extrêmement pauvres, dont la situation financière est tellement semblable.

Adoptant comme base de données les résultats de l'enquête de 1984 sur les prestataires de l'assistance générale [General Assistance (GA)], M. Rossi compare les personnes extrêmement pauvres aux sans-abri. La GA est un programme d'aide sociale destiné aux pauvres qui n'ont pas droit aux programmes de soutien comme la sécurité sociale, l'aide aux familles ayant des enfants à charge [Assistance for Families with Dependent Children (AFDC)], ni à aucun programme pour personnes handicapées. Les prestataires de la GA doivent être des adultes seuls et valides dont le revenu annuel ne dépasse pas 1 800 $ et qui ne possèdent pas de biens importants. L'auteur fait observer que la clientèle de la GA et les itinérants sont très semblables, au plan socio-économique, à ceci près que l'écrasante majorité des prestataires de la GA (92 p. 100) habitent dans des logements ordinaires et font partie d'un ménage, vivant le plus souvent avec des parents. Sur le tiers de ceux qui vivent seuls, plus de la moitié recevaient une aide financière d'amis ou de membres de la famille.

Par conséquent, la différence principale entre les sans-abri et la vaste majorité des prestataires de la GA qui sont extrêmement pauvres est que ces derniers vivent avec des membres de leur famille ou peuvent compter sur l'aide financière d'amis ou de parents.

> Ces résultats montrent que le réseau des parents et amis est la dernière ligne de défense contre l'itinérance; les sans-abri, quant à eux, semblent être ceux pour qui ce réseau a été détruit par un processus qui est certainement très lié à des handicaps comme l'alcoolisme ou la maladie mentale[11].

LES ASPECTS STRUCTURELS DE L'ITINÉRANCE

Parmi les nombreuses raisons qui peuvent expliquer l'augmentation récente du phénomène de l'itinérance, celles qui sont le plus souvent avancées sont les suivantes : la diminution du parc de logements de prix abordable; les contrôles des loyers et d'autres

(11) *Ibid.*, p. 29.

contraintes réglementaires sur le marché du logement; le déclin du marché de la main-d'œuvre occasionnelle; la désinstitutionnalisation; l'épidémie de consommation de crack (cocaïne épurée).

A. Diminution du parc de logements de prix abordable

M. Rossi écrit dans *Without Shelter* :

> Il ne faut pas oublier que l'itinérance est un problème de logement. L'ampleur de ce phénomène, de nos jours, est en grande partie le résultat d'une pénurie de logements peu coûteux pour les pauvres, pénurie qui a commencé dans les années 1970 et s'est aggravée dans les années 1980[(12)].

En étudiant les Annual Housing Surveys (AHS) du U.S. Census Bureau, M. Rossi a observé une forte diminution du parc de logements de prix abordable dans un grand nombre de centres urbains. Ainsi, entre 1977 et 1981, il y aurait eu diminution de l'offre de logements de plusieurs pièces à prix abordable (qui se louent pour 40 p. 100 ou moins du revenu correspondant au seuil de la pauvreté) allant de 12 p. 100 (Baltimore (Maryland)) à 58 p. 100 (Anaheim (Californie)). Dans 12 grandes villes étudiées entre 1978 et 1983, l'offre de logements locatifs pour les familles à faible revenu a diminué de 30 p. 100 en moyenne [(13)].

Le parc de logements d'une pièce que louent habituellement les adultes seuls à faible revenu s'est contracté encore plus rapidement. Selon le service de planification de Chicago, environ 18 000 logements pour les personnes seules ont été démolis ou convertis entre 1973 et 1984. La même tendance a été observée à Seattle, à Boston, à New York, à Nashville, à Philadelphie et dans beaucoup d'autres villes; entre 1970 et 1985, plus de 50 p. 100 des logements de ce type auraient disparus.

M. Rossi explique en partie cette réduction du stock de logements à prix abordable aux coupes pratiquées dans le financement des programmes fédéraux de logement qui soutenaient la construction de logements publics ou versaient des subventions au titre du logement aux ménages pauvres, dans les années 1980. Au même moment, le nombre de

---

(12) *Ibid.*, p. 31.

(13) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ménages pauvres a augmenté de 36 p. 100[14]. Les effets conjugués de ces deux tendances ont été une grave pénurie de logements locatifs abordables pour les ménages à faible revenu.

La contraction du parc, sur le segment inférieur du marché du logement urbain, limite les choix offerts aux ménages à faible revenu, qui doivent soit affecter une plus grande partie de leurs revenus au logement, ce qui en laisse moins pour répondre aux autres besoins, soit quitter le marché du logement.

Le sociologue américain M. Christopher Jencks adopte une optique légèrement différente[15]. Il signale tout d'abord qu'il est difficile de repérer et de dénombrer les logements d'une pièce. Bien que l'expression désigne le plus souvent les vieux bâtiments divisés en pièces uniques qui ne satisfont pas aux normes actuelles des villes pour les constructions nouvelles, la définition varie d'une ville à l'autre et dans le temps. D'après M. Jencks, l'approche la plus simple consiste à utiliser les données des recensements américains pour suivre l'évolution de l'offre de chambres individuelles. La meilleure enquête sur les chambres individuelles, l'American Housing Survey (AHS), lancée en 1973, comporte trois limites principales :

- dans une année donnée, elle ne porte pas sur un grand nombre de logements d'une pièce;
- elle ne tient pas compte des locataires des hôtels fréquentés surtout par les itinérants et qui y séjournent au moins six mois;
- en 1985, on a modifié les modalités de dénombrement des chambres. De 1973 à 1983, l'AHS laissait les locataires déclarer eux-mêmes le nombre de pièces qu'ils avaient; après 1985, l'AHS a défini ce nombre, reclassant du même coup le quart des chambres individuelles en logements de deux pièces.

Réagissant aux conclusions de l'AHS voulant que le nombre de logements d'une pièce soit passé dans l'ensemble du pays de 1,1 million à environ 789 000 logements locatifs, M. Jencks fait observer que leur nombre a été plus ou moins stable entre 1973 et 1983, d'une part, et entre 1985 et 1989, d'autre part. Il conclut que le déclin observé entre 1983 et 1985 est une illusion statistique découlant de problèmes dans le dénombrement des logements d'une pièce et des changements apportés en 1985 dans la conception même de l'enquête AHS.

---

(14) Ménages dont le revenu est égal ou inférieur au seuil de pauvreté.

(15) Christopher Jencks, *The Homeless*, Boston, Harvard University Press, 1994.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Bien que le nombre de logements d'une pièce soit resté plus ou moins stable au cours de la période étudiée, si l'on en croit le recensement, la population qui y habite a diminué considérablement, ramenée de 314 000 à 162 000 entre 1973 et 1989.

La plupart des logements d'une pièce ont été démolis dans les années 1960 et 1970, mais il en subsistait suffisamment pour que le loyer de ces logements reste stable. L'offre et la demande de ces logements sont généralement restés en équilibre pendant les années 1970. En outre, les salaires réels et les prestations de l'État ont continué d'augmenter jusqu'au début des années 1970, ce qui permettait même à des personnes qui travaillaient irrégulièrement de s'offrir des logements de meilleure qualité, faisant fléchir la demande de logements d'une pièce et de qualité médiocre.

Après 1973, l'augmentation des salaires réels et des prestations de l'État s'est arrêtée, et la demande des logements de moins bonne qualité a cessé de diminuer, mais le phénomène de l'itinérance n'est devenu visible que dans les années 1980. M. Jencks attribue ce décalage à la baisse constante du pouvoir d'achat des pauvres pendant la même période. Sa thèse est que la pénurie de logements pour les pauvres s'explique non seulement par une offre insuffisante de chambres bon marché, mais aussi par une demande excédentaire stimulée par la hausse du chômage chronique chez les hommes et le retard dans la progression des prestations de chômage versées par l'État. Le déséquilibre entre une offre faible et une vigoureuse demande a fait augmenter le loyer de ces logements plus rapidement que le niveau général des prix.

On aurait pu croire que la demande excédentaire de logements bon marché serait provisoire et qu'elle se résorberait, puisque la hausse des loyers et des bénéfices aurait dû inciter les entrepreneurs à accroître l'offre. M. Jencks soutient que les politiques et règlements municipaux qui s'appliquaient dans beaucoup de grandes villes (p. ex., le contrôle des loyers) ont empêché l'adaptation aux nouvelles conditions du marché (la construction de nouveaux logements ou la conversion de logements classiques en logements d'une pièce coûtant moins cher).

Lorsque leurs revenus ont commencé à stagner, une proportion croissante des pauvres ne pouvaient plus s'offrir le logement qu'ils occupaient sans pourtant avoir de solution de rechange. Les personnes très pauvres se sont rabattues en plus grand nombre sur les refuges d'urgence ou ont dû se résoudre à vivre dans les rues.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

En somme, M. Jencks ne croit pas que la destruction des quartiers miséreux suffise à expliquer l'augmentation du phénomène de l'itinérance. Il conclut, à partir de données statistiques, que l'itinérance a été la conséquence de l'aggravation de la pauvreté et des contraintes réglementaires imposées au marché des logements peu coûteux, à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

B. Contrôle des loyers et autres contraintes réglementaires sur les marchés du logement

Des spécialistes en recherche sociale attribuent l'itinérance à des initiatives de politique publique et à la réglementation du logement urbain. C'est là un prolongement de la thèse que nous venons de voir, voulant que l'itinérance découle de la disparition progressive du parc de logements locatifs bon marché.

Les marchés du logement ne sont pas des marchés nationaux. Ils sont plutôt la somme des nombreux marchés régionaux et locaux; le cadre réglementaire municipal peut donc avoir des conséquences considérables sur les types et l'offre de logements locatifs à loyer modique. Les règlements peuvent prendre la forme d'un plafonnement des prix des logements (contrôle des loyers), de restrictions sur les types de construction autorisés (règlement de zonage) ou des ordonnances de contrôle de la croissance qui limitent ou interdisent certaines activités ou entreprises pour assurer un développement urbain plus « ordonné ».

1. Contrôle des loyers

À moins qu'ils ne s'appliquent en période d'expansion urbaine rapide, lorsque les logements sont rares, les contrôles des loyers sont essentiellement un plafonnement des prix ou des augmentations de prix des logements locatifs. Les loyers sont fixés à des prix inférieurs à ceux qui auraient normalement cours sur le marché.

Des contrôles des loyers existent depuis des décennies dans un certain nombre de villes d'Amérique du Nord. Ainsi, New York conserve des contrôles qui ont été imposés pendant la Seconde Guerre mondiale en vertu de mesures de rationnement de guerre temporaires.

Beaucoup de villes américaines et canadiennes, réagissant à une inflation élevée, ont adopté des contrôles des loyers dans les années 1970. En 1971, l'administration Nixon a imposé dans l'ensemble des États-Unis un régime de contrôle des salaires et des prix. Le régime a été abrogé par la suite, mais bien des villes ont maintenu le contrôle des loyers. Au milieu des

années 1980, plus de 200 municipalités américaines représentant environ 20 p. 100 de la population appliquaient un contrôle des loyers[16]. Au Canada, la majorité des provinces ont adopté un contrôle des loyers à la demande du gouvernement fédéral en octobre 1975, dans le cadre du Programme fédéral de lutte contre l'inflation[17].

La théorie classique de l'offre et de la demande dit que tout plafonnement des prix, y compris les contrôles de loyer, fait apparaître un excédent de la demande par rapport à l'offre – en d'autres termes une « pénurie » économique[18]. Même si l'objectif déclaré des contrôles des loyers est de rendre abordable le prix des logements locatifs, leur conséquence principale est une pénurie générale de logements locatifs de prix raisonnable.

Comme les loyers prescrits sont fixés à un niveau inférieur aux prix du marché, un écart se creuse entre la demande des consommateurs et l'offre des producteurs. Les premiers demandent plus de logements locatifs à un prix fixé à un niveau artificiellement bas tandis que les seconds sont moins disposés à fournir des logements locatifs parce que le rendement sur leur investissement est faible. En l'absence d'autres produits de remplacement, une partie de la demande n'est pas satisfaite[19].

Voilà la description toute théorique des contrôles des loyers ou des plafonnements des prix. Dans la réalité concrète, cependant, il est très lourd pour les gouvernements de contrôler l'ensemble de l'offre d'un produit. Les contrôles ou plafonnements ne s'appliquent habituellement qu'à une partie d'un marché donné. Dépendant du degré de tolérance des autorités, la partie non contrôlée sert à absorber ou à éponger la demande excédentaire qui se dégage sur le marché soumis à des contrôles, et le marché non contrôlé peut être considéré comme légal, semi-légal ou illégal.

À la différence du loyer prescrit des logements soumis à un contrôle, les loyers, sur le segment non contrôlé du marché, sont fixés par le jeu de l'offre et de la demande. La demande non satisfaite du segment contrôlé déborde dans le segment non contrôlé, poussant les loyers encore davantage à la hausse, car un plus grand nombre de locataires se disputent l'offre limitée de

---

(16) W. Tucker, « How Rent Control Drives out Affordable Housing », *Cato Policy Analysis*, n° 274, mai 1997.

(17) Lawrence B. Smith, *Anatomy of a Crisis: Canadian Housing Policy in the Seventies*, Fraser Institute, 1977.

(18) *Ibid.*

(19) James D. Gwartney et Richard L. Stroup, *Economics: Private and Public Choice*, 6e éd., Harcourt Brace Jovanovich, 1992, p. 72-73.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

logements non réglementés, ce qui a pour effet de creuser l'écart entre les prix des segments contrôlés et non contrôlés du marché. Il en découle une redistribution du revenu à l'avantage des locataires qui occupent les logements soumis aux contrôles et au détriment de ceux qui louent des logements dont le loyer n'est pas contrôlé.

Une fois que des contrôles sont imposés, les locataires des logements réglementés ont de bonnes raisons d'y rester le plus longtemps possible, voire pendant le reste de leurs jours. Ils vont parfois jusqu'à céder le contrat de location à leurs descendants. De la sorte, les contrôles des loyers ralentissent le roulement des locataires et, à cause de l'absence d'autres logements de prix abordable, restreignent davantage l'offre de logements.

Certains contrôles des loyers autorisent les propriétaires à augmenter le loyer lorsque l'occupant d'origine déménage. Pour éviter les évictions forcées, les lois sur le contrôle des loyers comportent de vigoureuses dispositions anti-éviction. Cependant, ces dispositions rendent à peu près impossible l'expulsion de locataires de logements à loyer contrôlé, même si ces locataires tardent à payer leur loyer ou abîment leur logement.

C'est ainsi que, incapables d'éjecter les délinquants qui paient mal et voyant leurs revenus diminuer, les propriétaires de logements au loyer contrôlé peuvent limiter les dépenses d'entretien et laisser leurs logements se dégrader. À cause des contrôles, les entrepreneurs ne sont donc pas portés à accroître l'offre en bâtissant de nouveaux logements ou en entretenant le parc existant (de logements locatifs).

Les effets des contrôles sur le nombre et la qualité des logements locatifs offerts sont bien connus et documentés, mais le lien de cause à effet entre l'itinérance et le contrôle des loyers ressort moins nettement. Comme M. Jencks le fait observer : « Même s'il existe une corrélation réelle entre le contrôle des loyers et l'itinérance, il n'en découle pas forcément qu'il en soit la cause »[(20)]. Ainsi, il existe des contrôles des loyers depuis des dizaines d'années dans beaucoup de villes nord-américaines, mais l'itinérance n'est devenu plus visible que pendant les années 1980 et 1990.

Ce qu'on peut affirmer, toutefois, c'est que le contrôle des loyers a exacerbé le problème de l'itinérance en limitant l'offre de logements à prix abordable. Ceux qui profitent vraiment de ce contrôle sont les locataires qui occupaient les logements au moment où les loyers ont été plafonnés. Le loyer de leurs logements est très abordable, mais il est à peu près

(20) Jencks (1994).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

impossible pour les autres d'en obtenir un, car les locataires qui les occupent sont portés à y rester à tout prix. En outre, dans le cadre d'un régime de contrôle des loyers, les entrepreneurs ont peu de raisons, voire aucune, de fournir de nouveaux logements ou d'entretenir les logements existants. Par conséquent, les particuliers et les ménages pauvres sont à peu près complètement exclus du marché locatif privé; ils doivent louer des logements plus coûteux qu'ils peuvent à peine se permettre, chercher d'autres formes d'hébergement public ou vivre dans les rues.

2. Autres contraintes réglementaires

Par le passé, les propriétaires pouvaient louer des sous-sols, des greniers ou des chambres en trop; l'offre de logements bon marché pour les personnes seules s'en trouvait renforcée. Aujourd'hui, à cause de règlements municipaux restrictifs, beaucoup de villes interdisent ces pratiques; elles autorisent uniquement les logements unifamiliaux, privant ainsi les consommateurs d'autres formes de logement meilleur marché.

M. William Tucker soutient que la réglementation locale peut être la cause la plus cruciale à l'origine de l'augmentation de l'itinérance et qu'elle a des répercussions considérables sur l'offre de logements. D'après lui, « les pénuries de logement sont des problèmes locaux suscités par la réglementation locale, qui est l'œuvre des administrations municipales locales »[(21)].

Tentant de contourner les effets du contrôle des loyers, les propriétaires de maisons et de logements locatifs décident souvent de démolir ou de rénover leurs propriétés locatives pour leur donner une utilisation de plus grande valeur, par exemple des logements en copropriété ou des coopératives de logement. Réagissant à leur tour pour éviter qu'une partie importante du parc de logements n'échappe au contrôle des loyers, les administrations locales adoptent souvent de nouvelles dispositions qui interdisent ou limitent ces démolitions, rénovations ou conversions.

Comme l'a écrit M. Lawrence B. Smith :

> Les conséquences économiques de ces interdictions de démolir, de convertir ou de faire des rénovations importantes sont de réduire la valeur économique des logements locatifs et d'accélérer la détérioration des immeubles en faisant baisser leur valeur, en limitant et réduisant les incitations à en préserver la qualité. Ainsi, les

(21) W. Tucker, « How Regulations Cause Homelessness », *Public Interest*, hiver 1991, numéro 102, p. 78.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> contrôles provoquent un comportement qui appelle de nouveaux règlements risquant d'exacerber les répercussions nocives des contrôles[22].

Les codes du bâtiment qui visent à faire disparaître les « logements indésirables » dans les territoires de ressort local ont également empêché ou entravé la construction de logements à prix modique.

Par leur réglementation, la plupart des villes et localités contrôlent étroitement les marchés du logement. M. Tucker signale que les banlieues sont particulièrement restrictives; elles n'autorisent dans leur zonage que les maisons unifamiliales de prix élevé; elles interdisent la location de chambres ou d'appartements.

De plus, les efforts déployés au nom de la « rénovation urbaine » et les campagnes municipales visant à « assainir » les centre-villes aboutissent souvent à la démolition des quartiers miséreux et de leurs nombreux logements bon marché comme les vieux logements, les hôtels qui louent des logements d'une seule pièce et les logements qui ne respectent pas les normes[23]. Malheureusement, ces efforts de réaménagement urbain s'accompagnent rarement d'efforts pour fournir des logements bon marché afin de compenser la perte de logements locatifs.

C. Disparition du marché du logement locatif

Le marché du travail occasionnel est important pour les travailleurs non qualifiés qui, pour des raisons diverses, ne peuvent occuper un emploi à temps plein régulièrement. Par exemple, des alcooliques ou des schizophrènes peuvent travailler efficacement par intermittence seulement. Le marché du travail occasionnel permet donc à des personnes qui ont des compétences marginales de toucher un revenu et de payer un type quelconque de logement.

Par le passé, les quartiers pauvres faisaient partie intégrante de l'économie urbaine en fournissant aux industries locales une main-d'œuvre non qualifiée toute prête. D'après M. Rossi, un grand facteur du déclin des quartiers miséreux a été la disparition du marché du travail occasionnel. Il cite une étude réalisée en 1980 par M. Barrett Lee sur les populations des

---

(22) Lawrence B. Smith, « Ontario Housing Policy: the Unlearned Lessons », *Home Remedies: Rethinking Canadian Housing Policy*, Institut C.D. Howe, 1995.

(23) Tucker (1991), p. 78.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

quartiers miséreux dans 41 villes américaines entre les années 1950 et les années 1970. Cette étude a montré que, au fur et à mesure que la proportion de la main-d'œuvre de chaque ville employée dans des métiers non spécialisés et dans les services fléchissait, la population des quartiers miséreux a aussi diminué.

> Dans la première décennie visée par l'analyse, les employeurs urbains qui avaient besoin de bras pour transborder du cargo semblaient se satisfaire de la faible productivité des hommes des quartiers miséreux, parce qu'ils pouvaient les embaucher au gré des besoins et leur verser un salaire faible. Lorsque sont arrivés les chariots élévateurs à fourche et d'autres machines de manutention très efficaces, les travailleurs occasionnels n'étaient plus rentables; la baisse de la demande de main-d'œuvre occasionnelle a privé de leur marché les sans-abri et la population des quartiers miséreux. La faiblesse de la demande de main-d'œuvre non qualifiée contribue encore de nos jours au problème de l'itinérance. Mais il y a aussi un autre facteur, et il nous aide à comprendre la diminution de l'âge moyen des sans-abri. Il y a eu au cours de la dernière décennie une forte augmentation de la proportion des personnes âgées de 20 à 35 ans, conséquence directe de l'explosion démographique d'après-guerre. La conséquence de cet « excès » de jeunes, et surtout des jeunes hommes, a fait diminuer la rémunération des jeunes adultes et fait augmenter le niveau de chômage[(24)].

Entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1980, tandis que se détérioraient le profil des gains et les débouchés pour les travailleurs américains de moins de 35 ans, le nombre de sans-abri a augmenté, et leur âge moyen a diminué. Cette évolution des tendances de la démographie et du marché du travail a eu des conséquences graves pour la formation de ménages et de familles. L'augmentation observée ces dernières décennies du nombre de familles monoparentales, surtout dirigées par des femmes, découle en partie de la dégradation des perspectives économiques pour les jeunes hommes. Dans ces circonstances, les jeunes hommes sont moins disposés à former un ménage et à assumer le rôle économique de mari et de père, et ils sont moins en mesure de le faire.

M. Jencks signale que, même s'il ne se dégage aucun consensus clair sur les causes profondes de l'augmentation à long terme du taux de chômage chez les hommes adultes aux États-Unis, il est évident que la demande de main-d'œuvre non qualifiée a fléchi plus vite

---

(24) Rossi (1989), p. 35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

que l'offre dans les années 1970 et au début des années 1990. Cela a eu deux conséquences : le salaire des travailleurs non qualifiés a diminué, et les travailleurs les moins recherchés ont eu du mal à trouver de l'emploi, peu importe le salaire. Les deux conséquences ont été des facteurs de risque accru des itinérants parmi la population d'hommes adultes.

D. Désinstitutionnalisation

Selon une opinion très répandue, le nombre de sans-abri a augmenté au moment où les hôpitaux psychiatriques ont adopté une politique de « désinstitutionnalisation » qui a fait sortir des malades mentaux des services de soins prolongés.

M. Rossi convient que cette politique a pu contribuer au phénomène de l'itinérance, mais il fait remarquer que cette initiative remonte à la fin des années 1940; la plupart des patients qui devaient quitter les hôpitaux psychiatriques l'avaient déjà fait lorsque l'itinérance a commencé à s'aggraver, au début des années 1980.

Par ailleurs, M. Jencks croit que la désinstitutionnalisation, qui visait au départ à améliorer la qualité de vie des malades mentaux, a eu pour conséquence imprévue de faire augmenter le nombre des sans-abri. Selon lui, la désinstitutionnalisation ne doit pas être considérée comme une politique unique, mais comme un ensemble de politiques; bien que chacune ait eu pour objectif de réduire le nombre de patients en établissement, la mise en œuvre de ces politiques s'est faite à des rythmes variables et pour des raisons différentes. En un sens, la politique visait à faire passer les patients d'un type d'établissement à un autre, en les faisant sortir des hôpitaux psychiatriques. Le but initial était de faire passer des patients d'une forme d'internement chronique à des soins à caractère plus communautaire.

Cette politique reposait sur l'idée que l'hospitalisation prolongée fait plus de mal que de bien aux malades mentaux. On estimait qu'un grand nombre de ces patients seraient mieux soignés par les services externes, tandis que les patients ayant des antécédents de maladies mentales épisodiques pouvaient être admis, puis recevoir leur congé après traitement.

Aux États-Unis, la première vague de désinstitutionnalisation a débuté à la fin des années 1940 et elle était terminée en 1965. À la fin de cette période, le nombre de patients en établissement avait été ramené de 513 000 à 475 000[25]. L'application de la politique a acquis

---

(25) Jencks (1994), p. 20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un certain élan dans les années 1950, avec l'arrivée de nouveaux médicaments psychotropes qui permettaient de traiter efficacement les patients atteints de dépression et de schizophrénie.

Le mouvement s'est poursuivi au milieu des années 1960 et au début des années 1970. Le gouvernement fédéral a alors fait voter des prestations sociales améliorées pour les ex-patients des hôpitaux psychiatriques : Medicaid, coupons alimentaires et autres formes de soutien du revenu. Cela a donné aux anciens patients des revenus suffisants pour subvenir à leurs propres besoins et a aidé les familles pauvres à accueillir leurs parents perturbés et à en prendre soin. À cette époque, la désinstitutionnalisation s'accompagnait toujours de dispositions pour prendre soin de ces personnes. Les malades les plus gravement atteints restaient dans les établissements, tout comme certains patients qui n'avaient nulle part où aller ou dont les admissions et renvois répétés constituaient une charge administrative ou financière trop lourde.

Selon M. Jencks, le processus a commencé à dérailler après le milieu des années 1970. Les partisans de la réforme sociale, soucieux des droits fondamentaux des malades mentaux, ont réussi à limiter le pouvoir des spécialistes en santé mentale d'envoyer en établissement les malades gravement perturbés. Cela a peut-être amélioré la qualité de vie à l'intérieur des hôpitaux psychiatriques, mais la qualité de vie à l'extérieur de ces établissements en a souffert. Une fois perdu le pouvoir d'interner les malades mentaux contre leur gré, les établissements psychiatriques ont commencé à donner leur congé à beaucoup de patients gravement perturbés. Certains étaient incapables de se débrouiller seuls ou se sont bientôt aliéné les amis et parents qui auraient pu les aider. C'est ainsi que beaucoup de ces patients très perturbés qui venaient d'être libérés des établissements se sont retrouvés sans logement ni soins professionnels.

M. Jencks soutient que, dans la société, quelqu'un doit répondre des actes de chacun. D'habitude, cela veut dire que l'individu est responsable de ses propres actes. Mais, si un individu est incapable d'assumer cette responsabilité, la société doit intervenir, au besoin en isolant l'individu. D'après lui, lorsque des familles n'ont pas les moyens ou la volonté de prendre soin de membres de la famille atteints d'incapacité mentale et dangereux pour eux-mêmes et autrui, les hôpitaux psychiatriques doivent avoir le pouvoir d'interner ces personnes.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, le pouvoir fédéral et les gouvernements des États ont dû faire face à des réticences accrues du public face aux augmentations d'impôt; l'austérité financière est devenue le mot d'ordre. On pressait les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

gouvernements de trouver le moyen de contrôler les dépenses publiques, et ils ont exhorté les hôpitaux psychiatriques à réduire leurs budgets. C'est ainsi que certains services psychiatriques ont été fermés et que de nombreux malades mentaux chroniques ont reçu leur congé, même contre leur gré. D'après M. Jencks, les gouvernements des États auraient pu prendre des dispositions pour fournir à leurs anciens pupilles une forme d'hébergement, mais ils ont été d'avis que, si l'on donnait des droits aux malades mentaux, ces droits s'accompagnaient de la responsabilité de se débrouiller seul. Malheureusement, les malades mentaux chroniques sont rarement capables d'assumer cette responsabilité.

Le climat politique qui régnait à l'époque était favorable à l'idée de la désinstitutionnalisation, et surtout aux économies qui pouvaient en découler. En réalité, les économies escomptées se sont avérées illusoires. Comme M. Jencks le signale, « la désinstitutionnalisation se traduit par de grosses économies seulement si elle est suivie d'une grossière négligence. C'est pourquoi la négligence est devenue si courante dans les années 1980 »[(26)].

Le fonctionnement des établissements psychiatriques coûte très cher; il fait appel à toute la gamme de services médicaux, de services de soutien et de services administratifs nécessaires pour offrir aux patients un traitement suivi; il faut également du personnel et des installations pour garder les patients perturbés ou dangereux. Bref, les hôpitaux psychiatriques assurent trois services fondamentaux, mais très coûteux : la subsistance, la surveillance et le traitement. Toutes les tentatives des planificateurs hospitaliers des États pour dégager des économies en limitant un ou plusieurs types de service ont échoué ou ont même été contre-productifs. Dans la plupart des cas, elles ont simplement déplacé le fardeau financier d'un établissement à l'autre, ce qui a coûté fort cher à la société.

Au début des années 1980, une administration américaine favorable à la désinstitutionnalisation a resserré les critères d'admissibilité aux prestations fédérales d'invalidité et a entrepris une étude des listes de prestataires qui en a éliminé 300 000 personnes jugées aptes au travail. Là-dessus, près du tiers (100 000) étaient considérées comme des malades mentaux. Selon M. Jencks, rares sont les personnes ainsi reclassées qui ont trouvé du travail, et on peut présumer qu'elles sont devenues des sans-abri. Au même moment, les États ont fait diminuer la population adulte des hôpitaux psychiatriques et ont réduit leurs propres

---

(26) Jencks (1994) p. 34.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

listes d'assistés sociaux en rendant leurs anciens pupilles admissibles à l'aide fédérale. Au milieu des années 1980, le gouvernement fédéral a ainsi été forcé de revenir sur sa propre politique d'aide sociale, et le nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité est revenu à peu près au même niveau que dans les années 1980. Pis encore, le pourcentage des adultes en âge de travailler qui touchaient des prestations fédérales pour raison de maladie mentale était plus élevé à la fin des années 1980 que jamais auparavant dans l'histoire des États-Unis.

Selon M. Jencks, sans la politique de désinstitutionnalisation et sans la limitation par les tribunaux du pouvoir d'internement exercé par les spécialistes en santé mentale, la population adulte des hôpitaux psychiatriques des États se serait élevée à 234 000 personnes en 1990, au lieu de 92 000. Il s'en suit que 142 000 personnes qui, d'après les règles en vigueur avant 1975, auraient été en établissement psychiatrique, devaient dormir ailleurs.

> Pendant une nuit donnée, certaines de ces personnes se retrouvaient dans les services psychiatriques des hôpitaux généraux, quelques-uns dans des hôpitaux psychiatriques privés, mais beaucoup dans des refuges ou dans les rues[27].

E. Épidémie de crack (cocaïne)

Avant le milieu des années 1980, l'alcool était la drogue de prédilection pour beaucoup de pauvres parce que les autres produits qui dispensent l'oubli étaient beaucoup plus coûteux. L'alcoolisme demeure un problème grave chez les sans-abri, mais M. Jencks ne pense pas que cela soit une explication satisfaisante de l'augmentation récente du nombre d'itinérants, car la proportion des alcooliques dans la population des sans-abri est restée à peu près stable dans le temps.

Le crack, qui a fait son apparition au milieu des années 1980, coûtait bien moins cher que l'alcool et d'autres drogues « dures », et il donnait une « euphorie » intense, mais brève. Son prix peu élevé et la facilité d'approvisionnement en ont bientôt fait la drogue la plus populaire chez les sans-abri.

M. Jencks s'appuie surtout sur des tests d'urine pour estimer la fréquence de la consommation de crack chez les sans-abri. En 1991, la ville de New York a fait appel à un important échantillon d'usagers des refuges qui, sous le couvert de l'anonymat, voulaient se

---

(27) *Ibid.*, p. 39.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

prêter à des tests d'urine. Parmi les adultes seuls qui fréquentaient les refuges polyvalents, 66 p. 100 ont eu un test positif de consommation de cocaïne. Parmi les adultes qui vivaient dans les refuges familiaux, la proportion n'était que de 16 p. 100. M. Jencks compare ensuite ces résultats avec les statistiques de New York sur le crime pour déduire la prévalence de l'usage de la cocaïne dans tout le pays. En 1990, 65 p. 100 des hommes arrêtés à Manhattan avaient un test positif de consommation de cocaïne. Dans une enquête semblable réalisée auprès d'hommes arrêtés dans sept grandes villes américaines en 1990, la proportion était de 49 p. 100[28]. M. Jencks conclut que la prévalence de la consommation de cocaïne est à peu près la même chez les adultes seuls qui vivent dans des refuges et chez les personnes arrêtées par la police. L'auteur avance que, si le résultat est valable pour les grands centres urbains, environ la moitié de tous ceux qui fréquentaient les refuges à New York en 1991 avaient consommé de la cocaïne sous forme de crack dans les quelques jours précédant les tests.

> Au niveau national, on peut raisonnablement avancer que le tiers des adultes sans-abri seuls consomment du crack assez régulièrement. Si tel est le cas, le crack est maintenant un problème aussi grave que l'alcool chez les sans-abri[29].

M. Jencks croit que la consommation de crack peut expliquer pourquoi le nombre d'itinérants a augmenté même lorsque le niveau global de chômage diminuait.

Il n'est pas prouvé qu'elle contribue au phénomène de l'itinérance, mais il est certain que la toxicomanie – qu'elle cause l'itinérance ou en découle – fait en sorte que les sans-abri restent dans la rue. Une consommation accrue de drogues rend un travailleur non qualifié encore moins employable, réduit son revenu disponible et compromet sa capacité de trouver un logement. La toxicomanie peut aussi éloigner les amis et les parents qui, autrement, pourraient fournir soutien et logement, ce qui accroît la probabilité de devenir sans-abri.

Les renseignements sur la façon dont les sans-abri obtiennent des revenus et les dépensent restent très schématiques, mais M. Jencks suppose qu'un grand nombre d'entre eux préfèrent le dépenser pour se réfugier provisoirement dans l'oubli par les drogues ou l'alcool plutôt que de se payer l'hébergement dans un refuge dangereux. Il situe entre le tiers et les deux tiers la proportion des sans-abri qui consomment de l'alcool ou des drogues.

---

(28) Ces villes sont Los Angeles, Chicago, Houston, Philadelphie, San Diego, Detroit et Dallas.

(29) Jencks (1994), p. 43.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'ITINÉRANCE ET LA PAUVRETÉ – L'EXPÉRIENCE CANADIENNE[30]

L'expérience canadienne de l'itinérance ressemble fort à celles du Royaume-Uni et des États-Unis. Au XIX[e] siècle, ce phénomène était le plus souvent interprété comme la conséquence d'une faille de la personnalité du sans-abri. L'aide aux démunis était assurée principalement par des organismes caritatifs ou philanthropiques dans les situations urgentes ou lorsque les besoins étaient criants, et cette aide prenait le plus souvent la forme de dons d'aliments, de vêtements ou de combustible (bois ou charbon) au lieu d'argent liquide. On estimait que, si l'aide était trop libérale, elle engendrerait la dépendance et ferait diminuer l'autosuffisance du bénéficiaire, ce qui risquait d'aggraver le problème. Il n'y avait à peu près aucun rôle pour le secteur public dans la distribution d'aide, bien que, pendant les périodes de stagnation économique au Canada, les réformateurs sociaux et les fonctionnaires déplaçaient les itinérants et les chômeurs dans les régions non colonisées du nord et de l'ouest du pays.

Vers la fin du XIX[e] siècle, les effets conjugués d'une industrialisation rapide, de l'urbanisation et de l'immigration ont suscité un plus vif intérêt pour la pauvreté urbaine, ses causes sous-jacentes et les remèdes possibles. Les organisations philanthropiques bénévoles de part et d'autre de l'Atlantique se sont influencées réciproquement et ont fait l'expérience de foyers modèles pour les pauvres méritants; cette activité a mené à l'adoption de règlements sanitaires et de santé publique pour régler le problème des logements surpeuplés et insalubres.

Les problèmes sociaux suscités par une immigration incontrôlée aux États-Unis et au Canada ont fait surgir des propositions de logements sociaux pour faciliter l'assimilation des immigrants. Les troubles sociaux engendrés par les crises économiques et des conditions déplorables de logement et de travail ont mis en évidence la nécessité de réformes visant à améliorer la santé publique, le logement et le milieu de travail.

> Au Canada, après l'adoption de la loi de 1849 sur les municipalités, les administrations locales ont commencé à assumer des responsabilités en matière d'aide sociale. De 1870 à 1900, les provinces ont assumé un rôle beaucoup plus important, surtout en établissant des prisons et des asiles, mais aussi en réglementant le travail d'organismes de charité privés subventionnés par l'État. Ce régime mettait l'accent sur les zones

(30) Gerard Daly, *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street*, Routledge, 1996, p. 51-88.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> urbaines, surtout le vieux centre des grandes villes, où se concentraient les indigents et les établissements d'assistance[31].

De 1900 à 1930, la poursuite de la croissance démographique et d'une industrialisation et d'une urbanisation rapides a amené les réformateurs sociaux à réfléchir aux liens entre la croissance industrielle, l'expansion urbaine, le logement, l'hygiène et la santé publique. Des initiatives à caractère local visant à améliorer les conditions de vie et de travail de la population urbaine ont fini par être réalisées, et des programmes sociaux comme l'indemnisation des accidentés du travail ont été mis en œuvre au Québec (1909) et en Ontario (1914).

Les années qui ont suivi la Première Guerre mondiale ont aussi été marquées par des troubles sociaux à cause de la stagnation économique et de la hausse du chômage. La construction résidentielle avait été mise en veilleuse pendant les années de guerre, et le parc immobilier s'était détérioré. Le gouvernement fédéral a donc lancé un modeste programme de logement pour stimuler l'activité économique et accroître l'emploi dans les métiers de la construction.

Au cours des années 1920, les dépenses publiques en aide sociale ont augmenté de 130 p. 100, l'opinion publique réclamant à grands cris une amélioration de la situation des pauvres. Cependant, on n'avait guère réfléchi au logement et à la réforme de l'assistance publique.

Lorsque la Grande Crise a frappé le Canada, sa gravité et sa durée ont complètement dépassé les dirigeants politiques et les institutions sociales du pays. Les politiques adoptées pour réagir aux problèmes, pour peu qu'il y en ait eu, étaient souvent mal coordonnées, inadéquates et inefficaces. En l'absence de tout régime public structuré d'aide sociale, les nécessiteux en étaient souvent réduits à leurs propres moyens ou devaient compter sur les organismes caritatifs privés. Pendant cette période, le produit national brut du Canada a diminué de 42 p. 100 et le taux de chômage officiel a atteint un sommet de 26,6 p. 100 en 1933. Il y a eu des pertes massives d'emplois dans les secteurs de l'expédition, de la fabrication et des transports ferroviaires, tandis que l'activité agricole stagnait.

Le secteur public n'a guère réagi, à cause de l'attitude sociale à l'égard des secours publics et du manque de ressources financières. Les administrations locales et provinciales ont été incapables de fournir beaucoup d'aide parce que leurs recettes fiscales

---

(31) *Ibid.*, p. 57.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avaient diminué si rapidement qu'un certain nombre d'entre elles étaient incapables de rembourser leur dette. En outre, le gouvernement fédéral incitait les administrations locales à réduire leurs dépenses en aide sociale.

La persistance de la stagnation économique a contribué aux troubles sociaux qui ont eu comme point culminant les émeutes de Regina, en 1935. Au cours de la même année, un chômage endémique, l'itinérance et les dislocations sociales qui en découlaient ont fini par inciter le gouvernement fédéral à faire adopter la *Loi fédérale du logement*, autorisant un montant de 20 millions de dollars en prêts et finançant la construction de 4 900 logements sur trois ans. Cette mesure, qui visait à stimuler l'emploi et l'activité économique dans le secteur de la construction, a été suivie du programme fédéral de rénovation (1937) et de la *Loi nationale sur le logement* (1938), qui prévoyait des fonds pour aider les consommateurs à acheter leur maison et pour faciliter la construction de logements à loyer modique.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'effort de guerre et les forces armées ont rapidement absorbé la population active inemployée. Le chômage et l'itinérance ont disparus à peu près complètement, à la faveur d'une production de guerre qui prenait de l'expansion.

> Au début de 1944, le gouvernement du Canada a chargé des administrateurs des logements d'urgence de surveiller les marchés engorgés du logement : les migrations vers les régions en cause ont été limitées. Les municipalités ont profité d'un financement fédéral pour bâtir des logements provisoires pour les sans-abri. Il s'agissait de tenir ces personnes au chaud et à l'abri et de leur donner assez d'espace et les services essentiels pour garantir des normes satisfaisantes de salubrité et maintenir le moral[32].

Pendant cette période, l'intervention de l'État dans les sphères économique et sociale est devenue courante par suite de la planification centralisée, pendant la guerre, de la production industrielle, du rationnement alimentaire et de la propagation des théories économiques keynésiennes dans les milieux universitaires et chez les décideurs gouvernementaux. Il en est résulté notamment une évolution progressive de l'attitude à l'égard de l'intervention de l'État en général, ce qui ouvrait la voie à l'État-providence moderne qui allait s'installer après la guerre. C'est à cette époque qu'ont été mis en place un grand nombre des éléments de l'État-providence canadien : l'assurance-chômage (1941), les allocations familiales (1945), la sécurité de la vieillesse (1952) et le Régime de pensions du Canada (1966).

---

(32) *Ibid.*, p. 77.

S'il est vrai qu'elle contenait des dispositions visant les pauvres qui travaillaient, la loi sur le logement adoptée à la fin des années 1940 se voulait avant tout un moyen de stabilisation macro-économique pour soutenir l'emploi et l'activité dans le secteur du bâtiment. En outre, comme l'aide au logement visait surtout la classe moyenne, elle était aussi un moyen d'obtenir des appuis politiques pour le gouvernement.

En 1945, le gouvernement fédéral a mis sur pied la Société centrale d'hypothèques et de logement, la SCHL (qui est devenue en 1969 la Société canadienne d'hypothèques et de logement). La *Loi nationale sur le logement* a été modifiée en 1949 pour prévoir un financement afin de soutenir la construction de logements sociaux pour les familles à faible revenu, les handicapés et les personnes âgées. En 1954, le gouvernement fédéral a commencé à assurer les prêts hypothécaires pour faciliter l'accession à la propriété. En 1964, la SCHL était autorisée à accorder des prêts à des sociétés sans but lucratif municipales et privées. En 1973 était ajoutée dans la *Loi* la notion de « revenus diversifiés » pour éviter la constitution de grands ghettos de logements publics. Plus récemment, les administrations municipales ont pris d'autres initiatives encore pour répondre aux besoins en logement et en sécurité du revenu de leurs habitants à faible revenu. Cependant, ce n'est pas avant le milieu des années 1980 que les responsables municipaux ont pris acte du problème croissant de l'itinérance.

L'ITINÉRANCE AU CANADA AUJOURD'HUI

Les phénomènes de l'itinérance et de la pauvreté au Canada demeurent toujours comparables à ce qu'on observe aux États-Unis. Le Canada se distingue toutefois en ceci qu'il n'a tenté que récemment de mesurer l'ampleur et la portée du problème et de discuter de la définition de l'itinérance et des moyens de mesurer l'ampleur du phénomène

La définition de l'itinérance est un facteur critique si l'on veut estimer la population des sans-abri. Plus la définition sera étroite, plus les chiffres seront faibles et plus elle sera large, plus ils seront élevés[33]. L'ONU a retenu une définition très large qui englobe deux types de personnes :

- celles qui n'ont pas de logement et qui vivent dans les rues ou dans des refuges d'urgence;

---

(33) Lyne Casavant, « Dénombrement des sans-abri », module d'une étude sur les sans-abri, PRB 99-1F, Direction de la recherche parlementaire, janvier 1999.

- celles dont le logement ne répond pas aux normes de base de l'ONU pour assurer une protection adéquate contre les éléments, n'a pas un approvisionnement en eau saine ou d'installations hygiéniques, dont le prix n'est pas abordable et dont l'occupation n'est pas assurée, et celles dont la sécurité personnelle n'est pas assurée, pas plus que l'accès à l'emploi, aux études et aux soins de santé[34].

Le Canada se sert d'une notion très semblable, celle de « besoin impérieux de logement », pour juger si les logements sont adéquats. C'est par un processus en deux étapes qu'on voit si la notion s'applique à un logement donné. Tout d'abord, il faut voir si une ou plusieurs des trois conditions élémentaires sont respectées : réparations adéquates, plomberie adéquate et espace suffisant. Deuxièmement, il faut se demander si le ménage a les moyens financiers de résoudre ses problèmes de logement (prix abordable pour lui). On estime qu'un ménage a des besoins impérieux s'il est incapable de se payer un logement assez grand et de qualité suffisante dans sa collectivité sans dépenser plus de 30 p. 100 de son revenu.

En 1985, la SCHL a estimé le nombre de ménages canadiens qui éprouvaient un ou plusieurs besoins en matière de logement et l'incidence des besoins impérieux parmi ces ménages. Sur une population totale de 8,75 millions de ménages, 33,8 p. 100 avaient un problème de logement quelconque. Là-dessus, 44 p. 100 répondaient aux critères de « besoin impérieux » de la SCHL. Parmi ceux-là, 28 p. 100 étaient propriétaires de leur logement et 61 p. 100 étaient locataires.

Les ménages dont les besoins sont impérieux ont un logement, même s'il est inadéquat, et ne sont donc pas définis comme sans-abri. Néanmoins, les sans-abri sont plus susceptibles de venir de la population ayant des « besoins impérieux de logement ». Ces ménages sont dans une situation précaire, en matière de logement et sont un groupe « à risque »; le moindre fléchissement de leur revenu ou la moindre dégradation de leur situation familiale risque de les réduire à l'itinérance. Ainsi, le nombre et la situation des ménages ayant des besoins impérieux peuvent révéler l'ampleur que le phénomène de l'itinérance risque de revêtir.

La population qui se trouve dans la partie inférieure de la courbe du logement, c'est-à-dire les personnes qui n'ont pas d'adresse fixe ni de logement, qui se déplacent et sont

---

(34) Alex Murray, « Homelessness: The People » in Fallis et Murray, éd., *Housing the Homeless and the Poor: New Partnerships among the Private, Public, and Third Sector*, University of Toronto Press, 1990.

assez insaisissables, est difficile à dénombrer. La première tentative sérieuse qui a été faite pour dénombrer les sans-abri au niveau national remonte au 22 janvier 1987. C'est le Conseil canadien de développement social (CCDS) qui l'a faite afin de déceler les causes de l'itinérance et d'élaborer des stratégies pour éliminer le problème.

La méthode choisie a été une enquête auprès des organismes qui offrent des refuges temporaires ou d'urgence ou encore des services aux sans-abri. Ils ont été invités à répondre à un questionnaire. Sur les 472 questionnaires distribués, 283 ont été remplis et renvoyés[35]. D'après les résultats, la capacité d'accueil le soir était de 13 797 places. Le taux d'occupation global était en moyenne de 77 p. 100. Au total, on a estimé que 259 384 personnes avaient passé au moins une nuit dans un refuge en 1986 et que la durée moyenne du séjour avait été de 19,4 jours. Le groupe d'usagers le plus important était celui des hommes qui habitaient dans des auberges pour hommes seulement (61 p. 100), suivi de celui des femmes (27,5 p. 100) et de celui des enfants de moins de 15 ans (11,5 p. 100). Le CCDS a estimé que la population totale des sans-abri se situait, en 1987, entre 130 000 et 250 000 personnes, ce qui représente entre 0,5 et 1 p. 100 de la population canadienne[36].

Étant donné la méthode employée, il est probable qu'il y a eu une sous-estimation de la population totale des sans-abri. Seulement 283 des 472 organismes ont répondu au questionnaire, ce qui ne donne un taux de réponse que de 66 p. 100. De plus, quatre catégories de personnes ont été laissées de côté :

> *a*) les personnes qui dormaient dans les refuges qui n'ont pas participé au sondage, dont environ la moitié des refuges pour les femmes battues et leurs enfants; *b*) les personnes qui, cette nuit-là, étaient dans les rues, dormaient dans des bâtisses abandonnées, des cages d'escalier, des stationnements à couvert et des bâtiments publics ou qui se retrouvaient chez des amis ou des connaissances; *c*) les personnes qui se trouvaient dans des centres de désintoxication, des maisons de maternité ou d'autres centres qui répondent à des besoins spéciaux et aident fréquemment les personnes qui n'ont nulle part où aller; et *d*) les personnes envoyées dans des hôtels ou des motels par des fournisseurs de services sociaux ou logées dans des prisons locales parce qu'il n'y avait pas de lits disponibles dans les refuges[37].

---

(35) Lyne Casavant, « Dénombrement des sans-abri », module d'une étude sur les sans-abri, PRB 99-1F, Direction de la recherche parlementaire, 8 janvier 1999.

(36) Murray (1990).

(37) *Ibid.* (1990), p. 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bien des gens ont critiqué cette méthodologie, jugée inadéquate ou inefficace pour mesurer la population des sans-abri.

Une deuxième tentative a été faite par Statistique Canada en 1991. En s'appuyant sur le recensement de 1991, Statistique Canada a appliqué une stratégie d'enquête très semblable à celle employée par le CCDS en 1987 et qui avait été critiquée comme inadéquate. En somme, des recenseurs postés dans 90 soupes populaires ont demandé aux clients où ils avaient passé la nuit précédente. À la différence du CCDS, Statistique Canada n'a jamais publié ses résultats, en raison de la qualité médiocre des données.

Au niveau national, il n'y a eu aucun autre essai de dénombrement des sans-abri. Vu l'absence de données sûres et représentatives, le gouvernement fédéral a demandé à son organisme chargé du logement, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) de faire de l'itinérance sa priorité en matière de recherche. L'organisme est en train de préparer des outils informatiques de recherche qui normaliseront la collecte et la gestion des données pour l'admission aux services offerts aux sans-abri.

Seules quelques provinces ont constitué des banques de données relativement sûres au sujet des sans-abri. Jusqu'à maintenant, l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario et leurs capitales ont pris l'initiative de réunir des données sur l'ampleur de leurs populations de sans-abri; malheureusement, toutes les enquêtes provinciales et municipales sont entachées des mêmes vices que les deux enquêtes nationales. Toutes confirment néanmoins que la population contemporaine de sans-abri est plus diversifiée que celle d'autrefois des points de vue du sexe, de l'âge et de l'origine ethnique.

CONCLUSION

L'itinérance est un phénomène persistant, mais ses caractéristiques ont beaucoup changé au fil des ans. Les controverses se poursuivent au sujet de la définition et du dénombrement des sans-abri, mais il ne fait pas de doute que la composition de cette population évolue. La caractéristique la plus frappante des itinérants d'aujourd'hui est qu'ils sont coupés de l'économie urbaine et de la société.

Par le passé, les sans-abri habitaient dans les quartiers miséreux des villes et ne se remarquaient pas dans le paysage urbain. Ces quartiers, avec leur population composée surtout d'hommes blancs âgés, faisaient partie intégrante de l'économie urbaine, à laquelle ils

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

fournissaient une main-d'œuvre non qualifiée bon marché. La mécanisation et l'informatisation de la production ont progressivement privé ces quartiers de leur rôle économique. Ayant perdu même ces emplois mal payés, les habitants des quartiers miséreux se sont retrouvés dans une situation de plus en plus précaire en ce qui concerne le logement.

Comme on prévoyait une diminution de la population âgée, une amélioration des prestations accordées par l'État, une offre de logements sociaux et une poursuite de la prospérité économique, beaucoup de spécialistes des sciences sociales s'attendaient à voir diminuer et disparaître la population des itinérants. La réalité a démenti ce scénario optimiste. La rareté des logements de prix abordable, la politique mal appliquée de désinstitutionnalisation des malades mentaux et l'épidémie de crack ont toutes contribué à faire changer la nature et la prévalence de l'itinérance en milieu urbain, mais le problème existe toujours. Il est même devenu plus visible et répandu, et c'est un danger de plus en plus menaçant pour un plus grand nombre de personnes.

Bien que l'itinérance soit essentiellement un problème lié à la pauvreté des individus ou des familles, la multiplicité des facteurs en cause font qu'il est difficile de le surmonter. Aucune stratégie unique ne saurait réussir. La recherche d'une solution doit porter sur des éléments fort divers comme l'offre de logements de prix abordable, l'offre d'emplois, la répartition du revenu, la santé physique et mentale, la toxicomanie, la prévention du crime et l'application de la loi.